Exmo. Sr. Conselheiro,

Em análise, contas do Governador do Estado de São Paulo, João Agripino da Costa Doria Junior, relativas ao exercício de 2021.

A Diretoria de Contas do Governador – DCG, mais uma vez, realizou a instrução com maestria, e apresentou os resultados de seu estudo em abrangente e detalhado relatório, juntado no Evento 59 do TC-4345.989.21.

No Evento 61, o Diretor Técnico de Departamento – DSF-I abordou os aspectos que considerou mais relevantes, concluindo sua manifestação com proposta de emissão de parecer desfavorável, pelos seguintes motivos:

> 1. Realização de Remanejamentos, Transferências e Transposições sem respaldo em lei específica, por meio de decretos, em ofensa ao disposto no artigo 167, inciso VI da CF/88;
> 2. Renúncias de Receitas concedidas sem avaliação da efetividade e retorno social, agravadas pelo descumprimento de determinações deste Tribunal desde as Contas do exercício de 2017;
> 3. Aplicação de despesas não permitidas pela Constituição Federal na manutenção e desenvolvimento do ensino em sua atuação prioritária e inelegíveis nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, consubstanciados nos valores de despesas com museus e precatórios, despesas com o Programa Bolsa do Povo e o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP;
> 4. Utilização dos recursos do FUNDEB para pagamento de despesas com inativos da Educação (Insuficiência financeira) e no PDDE Paulista ao final do exercício (sem tempo hábil para processamento);

5. Deficiências e inadequações constatadas nas unidades escolares por ocasião da IV Fiscalização Ordenada de 2021, bem como quanto à baixa efetividade dos resultados e deficiência da gestão de pessoal de seu corpo docente verificadas por ocasião da Fiscalização Operacional - TC nº 0022692.989.21-3 - Secretaria da Educação – Eficácia Escolar e Equidade na Rede Pública Estadual;
6. Graves falhas dos aspectos de planejamento, programação e execução e gerenciamento dos recursos destinados à Saúde, conforme evidências constatadas nas análises do Plano Estadual de Saúde, nos relatórios de gestão, corroboradas pela impossibilidade de conferir fidedignidade à aplicação demonstrada pelo Governo do Estado, baseada em registros inconsistentes (de fonte de recursos, fonte detalhada, cotas, demonstrativos e UO) e em recursos movimentados sob a conta única do Estado, em detrimento da autonomia pretendida pela legislação a SES/SP com a conta especial.

Além disso, sugeriu aplicação de multa, nos termos do artigo 104, VI, da Lei Complementar nº 709/93, em virtude do descumprimento de determinações emitidas por este Tribunal de Contas nos pareceres das contas de 2017 a 2020 (fls. 43 da respectiva manifestação).

As áreas técnicas desta ATJ pronunciaram-se nos Eventos 65, 70 e 72 do TC-4345.989.21, pela emissão de parecer desfavorável, à exceção da unidade de economia, que propôs parecer favorável, ao argumento de que as falhas relacionadas ao âmbito econômico-financeiro não são graves o suficiente a embasar conclusão diversa.

Feito esse breve relatório, manifesto-me sobre os aspectos que entendo dignos de destaque, em especial, aqueles que contribuíram para me convencer de que as contas em exame não estão em condições de aprovação.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inegável o crescente aprimoramento dos trabalhos da DCG ao longo dos anos, com apresentação de resultados que evidenciam efetiva imersão no âmago de uma série – cada vez mais ampla – de questões relacionadas às Contas do Governado do Estado de São Paulo, analisados de forma meticulosa por este Tribunal de Contas.

A considerar todas as ações desta Corte voltadas à orientação dos órgãos públicos que fiscaliza, como a publicação de Manuais, realização de palestras e cursos, emissão de alertas e comunicados instrutivos, entre outras, penso que o parecer emitido ao final do trâmite processual deve ser visto pela Administração não só como um fruto do exercício da competência fiscalizatória constitucionalmente atribuída ao Tribunal de Contas, mas como instrumento hábil a nortear futuras medidas destinadas à melhoria da gestão, já que nele é esquadrinhado um panorama da situação geral do Estado, sob diversos ângulos, e indicados os diagnósticos que merecem especial atenção dos Gestores, para evitar futuros problemas e/ou a piora de quadros já em situação crítica.

Porém, a leitura do relatório da fiscalização demonstra, na verdade, total desinteresse do Governo do Estado em adotar providências que contribuam para o aperfeiçoamento das atividades administrativas e implantação de políticas públicas essenciais ao atendimento da demanda da população.

Ainda pior, evidencia que a Administração Estadual simplesmente ignorou as ressalvas e determinações consignadas no parecer sobre as contas do exercício de 2020, objeto do TC-5866.989.20.

Com efeito, extrai-se da planilha estampada às fls. 2288 e seguintes do relatório da DCG que 22 (vinte e duas) ressalvas/determinações não foram atendidas, 05 (cinco) foram parcialmente atendidas e, em relação a outras 06

(cinco), a análise ficou prejudicada, sendo 05 (cinco) delas por falta de informações ou esclarecimentos da Administração, e 01 (uma), por descontinuação do projeto Rh-Folha.

Portanto, de 39 ressalvas/determinações, apenas 06 (seis) foram atendidas.

Registro, por oportuno, que, ao abordar o tema "renúncia de receitas", o Diretor Técnico de Departamento – DSF-I destacou a similaridade de algumas dessas ressalvas/determinações com determinações de exercícios anteriores[1], e propôs **aplicação de multa, com base no artigo 104, VI, da Lei Complementar nº 709/93, ao que me filio**, por considerar inadmissível a postura displicente do Governo do Estado em relação às deliberações desta Corte, de maneira reiterada.

No decorrer deste parecer, serão apontadas ainda outras inadequações que, de igual modo, configuram reincidência no descumprimento de determinações e recomendações pretéritas deste Tribunal.

2. APLICAÇÃO NO ENSINO E FUNDEB

2.1. Cômputo de gastos com inativos e pensionistas na apuração do cumprimento do artigo 255 da Constituição Estadual

No TC-5198.989.16, em que apreciadas as contas de 2016 do Governador do Estado, o Eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini proferiu seu Voto, acolhido pelo Tribunal Pleno aos 21/06/2017, no seguinte sentido:

[1] Em conformidade com as informações lançadas às fls. 542 e seguintes do relatório da DCG.

PARA O JULGAMENTO DESTE PROCESSO HÁ TRANQULIDADE DESTE RELATOR NESTE PONTO, POIS, CONFORME CONSTA DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL, MESMO SE FOSSEM EXCLUÍDAS AS DESPESAS, TANTO COM INATIVOS DA EDUCAÇÃO, QUANTO COM A TRANSFERÊNCIA PARA SUPRIR A INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DA SPPREV, *RESTARIA ATENDIDO O MÍNIMO DE 25% EXIGIDO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.*

ESTE É UM DADO RELEVANTE PARA A DECISÃO QUE ESTE E. PLENÁRIO ADOTARÁ NESTE PROCESSO.

REAFIRMO, NESTE MOMENTO, A POSIÇÃO QUE ADOTEI E JÁ EXTERNEI EM DISCUSSÕES ANTERIORES, NO JULGAMENTO DE OUTROS PROCESSOS NESTE E. PLENÁRIO.

ENTENDO QUE PARA FINS DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNADOR E DE PREFEITOS, O TRIBUNAL DEVERÁ EXIGIR PARA OS GASTOS NO ENSINO O CUMPRIMENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE IMPÕE COMO MÍNIMO O ATINGIMENTO DE 25%.

É LOUVÁV EL QUE A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL EXIJA 30% E ESTOU CERTO QUE O GOVERNADOR DEVERÁ EMPENHAR-SE PARA ATENDER ESTA IMPOSIÇÃO QUE LHE É FEITA PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

PORÉM, SE HOUVER O DESATENDIMENTO DO MÍNIMO ESTADUAL, CREIO SEJA ASSUNTO A SER TRATADO PELA A. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA A QUEM O GOVERNADOR PRESTA CONTAS E É QUEM, AO FINAL, DECIDIRÁ PELA APROVAÇÃO OU NÃO DO PARECER QUE ESTE TRIBUNAL EMITE.

COM O ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO QUE É O TRIBUNAL, TENHO PARA MIM QUE, RELATIVAMENTE AO ENSINO, A EMISSÃO DE PARECER DESFAVORÁVEL, SÓ PODE OCORRER NO CASO DE NÃO SE CONCRETIZAR A APLICAÇÃO MÍNIMA DE 25%, POIS ASSIM FAZENDO ESTARÁ DANDO UM TRATAMENTO UNIFORME AOS CHEFESDO PODER EXECUTIVO, TANTO ESTADUAL QUANTO MUNICIPAL.

CHEGO A PENSAR QUE EVENTUAL EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO, N O CASO DE DESATENDIMENTO DO LIMITE ESTADUAL, *MAS COMPROVADO O ATENDIMENTO AOS 25% DO LIMITE FEDERAL,* AINDA QUE O LEGISLATIVO ACEITE O PARECER E DESAPROVE AS CONTAS, O CHEFE DO PODER EXECUTIVO TERÁ CHANCEDE VITÓRIA NO STF.

Igual posicionamento foi adotado na análise das contas de 2017 (TC-3546.989.17), em Sessão Plenária de 28/06/2018, sob a relatoria do Eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues:

Simulação levada a cabo pela equipe de inspeção da Diretoria de Contas do Governador demonstra que caso fosse excluído o valor da cobertura da insuficiência financeira da SPPREV (2017 - inativos - R$ 7.194.553 mil) as despesas da espécie, afetas ao período em apreço, decairiam para 25,30% da receita de impostos e transferências.

Nessa hipótese, o direcionamento de verbas ao ensino estaria em conformidade com o parâmetro imposto pela Constituição Federal (25%), porém, desatendido o limite previsto na Constituição do Estado de São Paulo (30%).

Quanto ao particular aspecto, compartilho da linha de entendimento construída pelo e. Conselheiro Antonio Roque Citadini, na oportunidade em que relatou o processo (TC-005198.989-16) de prestação de contas do Governador relativas ao pretérito exercício (2016), no sentido de que este Tribunal deve conferir tratamento equânime àquele ordinariamente dispensado aos chefes dos Executivos municipais e somente reprove os demonstrativos quando a aplicação no ensino não ultrapassar o piso estabelecido pela Constituição Federal, reservando-se à a. Assembleia Legislativa, privativamente, a avaliação desse específico ponto, no momento que lhe couber deliberar, em caráter definitivo, sobre os balanços gerais do governo do Estado.

Contudo, nessa oportunidade, a Eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes defendeu tese diversa, registrada em Notas Taquigráficas, argumentando que a União, no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso XXIV do artigo 22 da Constituição Federal, para legislar sobre Diretrizes e Base da Educação, editou a Lei Federal nº 9.394/96 (LDB), que, "ao disciplinar os percentuais mínimos de aplicação no ensino, repete as previsões do artigo 212 da Constituição Federal, 18% para União, 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios, mas ressalva, expressamente, a prevalência do que consta nas respectivas constituições e leis orgânicas".

Portanto, no seu entendimento, este Tribunal não poderia "negar validade a dispositivo da Constituição do Estado, em plena vigência".

O debate, então, prosseguiu nos termos abaixo:

> **PRESIDENTE** – Perfeitamente, mas fiquei em dúvida em relação ao Conselheiro Antonio Roque Citadini. Sua Excelência entende que, em qualquer circunstância, a aplicação dos 25% torna a conta boa ou entende que, dentro do que foi modulado lá atrás, de que até 2017 se permitiria a inserção dos gastos com inativos, já em 2018, não. Vossa Excelência insere os dados de inativos para entender que os 30% estão atendidos ou fica nos 25%?
>
> **CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI** – Não. Inserir, não. Os dados dos inativos estão fora, conforme decidimos.
>
> **PRESIDENTE** – Perfeitamente.
>
> **CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI** – Meu voto segue a linha do de Campinas, da Conselheira Cristiana, que começou isso. Quer dizer, estão fora os gastos com os pensionistas.
>
> Agora, para os efeitos de aprovação e rejeição, entendo a prevalência da Constituição Federal.

PRESIDENTE – É esse o ponto que quero deixar claro.

CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI – Sim. Que não está sendo discutido aqui, porque isto será para a conta do exercício de 2018.

PRESIDENTE – Estamos ainda sob os efeitos da modulação.

CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI – Estou antecipando, porque foi o meu voto na oportunidade de Campinas, que foi nessa mesma linha.

PRESIDENTE – Perfeito, é fundamental isso. Então, aclaradas essas posições, continua em discussão.

CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES – Senhor Presidente, acompanho o Senhor Relator, mas deixo registrado que entendo que tem que ser observada a Constituição Estadual, mas é questão a se discutir em momento oportuno.

Pronunciaram-se na ocasião, também, Vossa Excelência e o Eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, ponderando que:

CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
[...]

Com relação à questão da Educação, realmente reconheço, o Estado de São Paulo tem a sua Constituição que estabelece a aplicação de 30%. Mas qualquer movimentação nesse sentido significa alocação de quase R$ 7 bilhões, um montante que vai ter que sair de algum lugar para ser investido. E temos conhecimento de que, em função das faixas etárias, hoje temos uma demanda menor na Educação porque nascem menos crianças. A demanda maior é na saúde, porque temos uma expectativa de vida ampliada e, com isso, o custo da Saúde requer maiores recursos.

Isso tudo é para reflexão. Porque às vezes não basta só o cumprimento de um arcabouço jurídico, que, claro, é importante. Mas temos uma responsabilidade um pouco mais ampla, de ter uma visão holística, mais geral, para que essas decisões não possam também trazer dificuldades.

[...]

CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO
[...]

> Como disse o Conselheiro Roque, não deliberamos aqui, de forma alguma, se é 30% ou 25%, foram opiniões lançadas, que estarão merecendo a nossa atenção no devido tempo. Não vamos sofrer com antecedência. Agora, que o Poder Executivo fique precavido, porque é uma questão que não vamos deixar de atentar para ver o que melhor representa para a população.

Referido tópico voltou a ser abordado na análise das contas do exercício de 2018 (TC-6453.989.18), quando o Eminente Conselheiro Renato Martins Costa, em Voto Revisor acolhido pela maioria do Tribunal Pleno, ancorado no contexto histórico-normativo em que promulgada a Constituição Paulista, assim como nas regras da Lei Complementar nº 1.333/18, a que conferiu interpretação "compatível com a realidade social" e em conformidade com "os valores da Constituição Estadual", entendeu como admissível a "inclusão dos gastos de inativos do Ensino na parcela excedente aos 25% da Receita Resultante de Impostos".

Aventou-se, à época, que a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Processo nº 2077323-86.2019.8.26.0000, com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade do artigo 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333/2018[2], foi extinta aos 02/10/2019, sem resolução do mérito[3]; logo, permaneceria vigente na íntegra a Lei

---

[2] Artigo 5º - Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:
[...]
III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;

[3] Transcrevo excerto da Ementa:

"[...] III – Contexto subjacente ao questionamento de mérito, não obstante, a revelar hipótese típica de "conflito de legalidade", obstaculizando, por corolário, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, haja vista a natureza meramente oblíqua da ofensa às normas constitucionais tida por caracterizada. Despesas objeto da vinculação constitucional, com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, cuja definição, em âmbito nacional, vem posta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal circunstância implica, com vistas a viabilizar a identificação do vício de inconstitucionalidade apontado, imprescindível confronto prévio da Lei Federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional com a Lei Complementar Estadual objurgada, na perspectiva do condomínio legislativo da União e Estados Federados, mercê do que caracterizada inexorável hipótese de ofensa reflexa ao texto constitucional.

Complementar nº 1.333/18 e, por conseguinte, inalterado o posicionamento desta corte a respeito da aplicabilidade do artigo 255 da Constituição Estadual.

O cenário manteve-se inalterado no exame das contas de 2019 (TC-2347.989.19[4]) e de 2020 (TC-5866.989.20[5]), mas, **frente à mudança no panorama jurídico, de ordem constitucional, com efeitos financeiros a partir de 1º/01/2021, abordada mais adiante neste parecer, e ao teor da decisão unânime proferida pelo STF nos autos da ADI nº 5719**, **em sessão plenária virtual de 07 a 17 de agosto de 2020**, com **trânsito em julgado aos 22/09/2020**, sob a Relatoria do Ministro Edson Fachin, mesmo ciente de que ainda pende de julgamento a ADIn nº 6593, na qual discutida a constitucionalidade do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar nº 1.333/18, **não me sinto confortável em defender a adoção, nas contas de 2021, da**

Doutrina. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial. Carência de ação cujo reconhecimento se impõe. Extinção do feito sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485, VI do CPC. Julgamento definitivo da ação nesses termos que torna prejudicado o recurso de agravo interno."

[4] Segue trecho do Voto proferido pelo Eminente Conselheiro Renato Martins Costa:

"...está vigente de forma integral a Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, o que implica dizer que as despesas necessárias ao custeio financeiro do Sistema Previdenciário Próprio devem ser computadas como aplicação de recurso no ensino, limitadas à parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal.
A r. Decisão judicial que extinguiu a ADI sem julgamento de mérito se mostrou compatível aos termos da r. Decisão exarada pelo E. Plenário desta Corte, quando do julgamento das contas do governo estadual do exercício de 2018.
Na ocasião, ficou definida a possibilidade de inclusão das despesas com inativos da Educação no percentual excedente ao mínimo constitucional (25%), objetivando o cumprimento do regramento estadual de 30%, limitadas aos aportes financeiros do sistema previdenciário para garantia da equivalência entre receitas e despesas verificadas em cada exercício. Não se incluem aí aqueles relacionados à manutenção do equilíbrio atuarial, estes dimensionados para garantia da correspondência entre o fluxo de receitas estimadas e as projetadas de longo prazo."

[5] Na verdade, constou do Voto do Eminente Conselheiro Dimas Ramalho apenas que foram aplicados 25,17% no Ensino, desconsiderados os valores destinados às aposentadorias e pensões, e, computadas tais importâncias, o percentual passa a 32,32%, do que se presume a manutenção da tese em comento.

mesma tese que tem prevalecido nesta Corte desde a apreciação dos demonstrativos do exercício de 2016.

De fato, embora os alvos na ADI nº 5719 fossem os artigos 26, I, e 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007, **o fundamento do Voto prolatado, no meu juízo, constitui entrave ao uso do preceito contido no inciso III do artigo 5º da Lei Complementar nº 1.333/18**, abaixo reproduzido, pois seu escopo é essencialmente igual ao do referido inciso I do artigo 26, no caso, permitir o cômputo de gastos com inativos e pensionistas na apuração dos limites de aplicação no ensino, expressamente condenado na Decisão da Suprema Corte, inclusive na parcela excedente de 5%.

> **Artigo 5º -** Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:
> [...]
> **III** - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;

Veja as ponderações do Ministro Relator:

> Nas informações prestadas pelo Estado de São Paulo, **o ente estadual afirma que a aplicação do disposto no contestado art. 26, I da Lei Complementar nº 1010/2007 não incide para o cômputo do percentual de 25% do art. 212 caput da CRFB, mas sim para a regra prevista no art. 255 da Constituição do Estado de São Paulo, que amplia para 30% o percentual de aplicação obrigatória de receitas com a manutenção e desenvolvimento do ensino**:

> *"Artigo 255 - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.*
> *Parágrafo único - A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino."*

Como visto no tópico acima, o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino é definido pela Lei nº 9394/1996, densificando o conceito exposto no artigo 212 da Carta Magna.

Portanto, **não há coerência argumentativa em se atribuir significados distintos a um mesmo significante. O conceito de manutenção e desenvolvimento de ensino não pode representar parâmetros distintos para diferentes estados**.

O percentual de vinculação de receita do art. 212 da CRFB representa o mínimo exigido em investimentos na educação. **Por óbvio que está amplamente de acordo com a interpretação constitucional que um Estado economicamente desenvolvido como São Paulo faça a escolha constitucional de ampliar o percentual de destinação em investimentos na educação exigido em sua constituição estadual**.

O parâmetro constitucional de aferição dos artigos 26, inciso I, e 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 é o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, e não dispositivo da Constituição Estadual. Para os fins a que esta ação se pretende, é suficiente apontar a desconformidade dos artigos apontados, os quais possibilitam a contabilização de verbas a título de manutenção e desenvolvimento do ensino em desacordo com a lei federal, e

dessa forma ofendem o investimento mínimo determinado pela Carta Magna.

De outra parte, o Requerente também sustenta que a norma impugnada afronta o art. 167 da CRFB, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo e despesa – excetuando os recursos de saúde e educação.

> *"Art. 167. São vedados:*
> *IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;"*

Ocorre que os gastos com servidores inativos não estão entre as exceções do art. 167, e o cômputo das despesas da São Paulo Previdência (SPPREV) na área fim de educação representa uma afronta ao dispositivo constitucional citado.

Dessa forma, resta configurada também a inconstitucionalidade material dos artigos impugnados. (grifei)

Recordo-me da digressão feita pelo Eminente Conselheiro Renato Martins Costa no exame do TC-6453.989.18, invocando, inclusive, a Lei Calmon. E, valendo-se do mesmo raciocínio, o Estado sustentou na defesa apresentada ao STF que:

> [...] a regra inserta no art. 255 da Constituição Estadual ampliou para 30% (trinta por cento) o percentual de aplicação obrigatória das receitas de impostos em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (que, para os Estados é de no mínimo 25%, de acordo com o art. 212 da CF) e remeteu à lei a definição das despesas passíveis de serem consideradas em tal cômputo.
>
> [...] a Lei federal 7.348/1985 previa expressamente a possibilidade de se computar as despesas com pagamento de inativos nos gastos com educação e que a referida norma da Constituição Paulista foi editada quando ainda em vigor a citada lei federal.
>
> [...] como forma de salvaguardar a sustentabilidade orçamentário-financeira da obrigação adicional instituída pelo constituinte paulista, reputou-se necessária a previsão expressa das despesas com inativos no cômputo do percentual em questão e que tal norma foi editada no exercício regular da competência concorrente do Estado para dispor sobre previdência.

Subsidiariamente, alegou **que**, “acolhido o acolhido o argumento de que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não permite o cômputo das despesas com inativos como gasto com ensino, é possível conferir interpretação conforme a Constituição Federal para concluir que essas despesas se inserem no percentual adicional (a diferença entre o que previsto na CF – 25% e na Constituição Estadual – 30%) instituído pelo constituinte estadual.”, e **que**, “se há norma estadual prevendo um percentual maior de gastos com ensino, é lícito ao legislador estadual, apenas com o fim de atingir esse percentual superior, definir outras despesas que não aquelas previstas na legislação federal.”, pedindo que:

> [...] no caso de se concluir pela impossibilidade de se conferir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos questionados, que seja conferida interpretação conforme à CF ao art. 255 da Constituição do Estado de São Paulo, haja vista que vigorando o entendimento de que o acréscimo de 5% aos gastos com educação se sujeita às mesmas regras do art. 212 da Constituição Federal, sem possibilidade de disciplina legal própria, estaria configurada sua inconstitucionalidade "*eis que a este se estaria dando, por conseguinte, o mesmo caráter da vinculação previsto no artigo 212 da Constituição da República*" (eDOC 26, p. 19).

Como se vislumbra no excerto da Decisão do Ministro Edson Fachin, acima transcrita, os argumentos da defesa não foram acolhidos. Isto fica claro, também, no tópico II do Voto:

> A competência exclusiva da União para estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional é prevista no art. 22, XXIV da CRFB. Há ainda a competência concorrente para se fixar normas relativas a educação, previstas no art. 24, IX, com a ressalva do §1° de que cabe à União estabelecer normas gerais.
>
> No exercício desta competência legislativa, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/1996. Esta lei geral – aplicada de forma equânime a todo o território nacional – prevê quais despesas podem ser consideradas como realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino:
>
> [...]

A mesma lei também prevê as vedações ao enquadramento das despesas como sendo de manutenção e desenvolvimento de ensino:

> *"Art. 71. **Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com**:*
> *[...]*
> ***VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.**"* (grifado no original)

Assim, não depreendo da leitura de ambas as normas a existência de espaço hermenêutico a ser colmatado pelos entes estaduais, no que concerne à possibilidade de definição de quais despesas podem ser computadas para fins de desenvolvimento e manutenção de ensino. De fato, da conjugação de ambas as normas citadas, compreendo que somente o pagamento de servidores da educação em atividade preenche a hipótese normativa e pode, portanto, ser contabilizada para fins do artigo 212, *caput*, do texto constitucional.

Não antevejo lacuna ou *locus* de discricionariedade a ser exercitado pelos Estados, em especial diante da imperatividade de que a regulação da matéria seja feita de forma uniforme para todos os Estados, a fim de concretizar de modo equânime e harmônico o direito social à educação.

Trata-se, assim, de norma geral estabelecida pela União, ente constitucionalmente qualificado para legislar sobre educação e ensino no âmbito nacional, sendo assim formalmente inconstitucional lei estadual que dispõe sobre matéria já regulamentada em legislação da competência do ente federal.

> [...]
>
> Vê-se no caso que a edição de normas regulamentares da educação é de competência concorrente entre os entes federativos. Na eventual circunstância de omissão pela União, não haveria óbice para o Estado regulamentar a matéria. No entanto, fazê-lo em momento posterior à edição de norma geral configura usurpação da competência legislativa exercida regularmente.
>
> [...]
>
> Assim, não há como subsistir no ordenamento jurídico dispositivo de lei local que trata de normas gerais de educação e ensino, a incluir no conceito de "manutenção e desenvolvimento do ensino" o pagamento dos servidores inativos da área da educação, em arrepio às disposições da Lei de Diretrizes e Bases, que consiste em legítimo exercício da competência legislativa da União, constitucionalmente assegurado.

Por óbvio, essas proposições se aplicam à Lei Complementar nº 1.333/2018, afinal, assim como a Lei Complementar nº 1.010/2007, foi promulgada muitos anos depois da Lei Federal nº 9.394/1996.

Ainda, análise do Anteprojeto, Projeto, Emendas propostas e texto final da Constituição Paulista me convence de que, ao fixar o mínimo de 30%, o interesse do Constituinte era promover a melhoria das condições do ensino público oferecido. Vejamos.

O Anteprojeto regulava a matéria nestes termos:

> Artigo 301 — O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do **ensino**, no mínimo trinta por cento da receita resultante de impostos, inclusive dos recursos provenientes de transferências.
> Artigo 302 — A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino fundamental.
> Parágrafo único — Parcela dos recursos públicos destinados à Educação deverá ser utilizada em programas integrados de aperfeiçoamento e atualização para os educadores em exercício no ensino público.
> Artigo 303 — A eventual assistência financeira do Estado às instituições de ensino, filantrópicas ou comunitárias, será regulada em lei e **não poderá incidir sobre o mínimo de vinte e cinco por cento**, a ser aplicado na manutenção de desenvolvimento do ensino público. (grifei)

Examinadas várias propostas de emendas, chegou-se ao Projeto de Constituição, com a seguinte redação:

> Art. 283 - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do **ensino público**, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, inclusive dos recursos provenientes de transferências.
> § 1º - A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino.
> § 2º - O Estado e os Municípios publicarão até trinta dias após o encerramento de cada trimestre, informações completas sobre receitas arrecadadas e transferências de recursos destinados à educação neste período, discriminadas por nível de ensino e sua respectiva utilização.
> Art. 284 - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino fundamental.

> Parágrafo único - Parcela dos recursos públicos destinados à Educação deverá ser utilizada em programas integrados de aperfeiçoamento e atualização para os educadores em exercício no ensino público.
>
> Art. 285 - A eventual assistência financeira do Estado às instituições de ensino, filantrópicas, comunitárias ou confessionais será regulada em lei e **não poderá incidir sobre o mínimo de trinta por cento** a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (grifei)

Novas propostas de emendas foram apresentadas e, depois de apreciadas, este foi o texto final aprovado:

> **Artigo 255 -** O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.
>
> **Parágrafo único -** A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino.
>
> **Artigo 256 -** O Estado e os Municípios publicarão, até trinta dias após o encerramento de cada trimestre, informações completas sobre receitas arrecadadas e transferências de recursos destinados à educação, nesse período e discriminadas por nível de ensino.
>
> **Artigo 257 -** A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino fundamental.
>
> **Parágrafo único -** Parcela dos recursos públicos destinados à educação deverá ser utilizada em programas integrados de aperfeiçoamento e atualização para os educadores em exercício no ensino público.
>
> **Artigo 258 -** A eventual assistência financeira do Estado às instituições de ensino filantrópicas, comunitárias ou

confessionais, conforme definidas em lei, não poderá incidir sobre a aplicação mínima prevista no artigo 255[6].

Abaixo, algumas emendas sugeridas e seus motivos:

Emenda nº 17 ao Anteprojeto
(COMISSÃO DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL)
(SLC nº 17, de 1989)

TÍTULO VII
Da Ordem Social
CAPÍTULO IV
Da Educação, da Cultura e Dos Esportes e do Lazer
SEÇÃO I
Da Educação e Do Ensino em Geral
SUBSEÇÃO VI
Do Financiamento do Ensino
Altera-se o índice percentual constante do Artigo 303:
"... não poderá incidir sobre o mínimo de 30% (trinta por cento), a ser aplicado na manutenção do desenvolvimento do ensino público."
JUSTIFICATIVA
O Artigo 301 prevê a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino público é de no mínimo 30% (trinta por cento) do orçamento do Estado.
A assistência financeira à outras instituições de ensino não pode estar incluída sobre esse índice.

[6] A redação do artigo 258 foi alterada pela Emenda Constitucional nº 13, de 04/12/2001, para constar:

"**Artigo 258 -** O Poder Público poderá, mediante convênio, destinar parcela dos recursos de que trata o artigo 255 a instituições filantrópicas, definidas em lei, para a manutenção e o desenvolvimento de atendimento educacional, especializado e gratuito a educandos portadores de necessidades especiais. (NR)"

Emenda nº 726 ao Anteprojeto
(COMISSÃO DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL)
(SLC nº 726, de 1989)

Dê-se ao "caput" dos artigos 301 e 303, a seguinte redação:

"Artigo 301 - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, no mínimo trinta por cento da receita resultante de impostos, inclusive dos recursos provenientes de transferências".

"Artigo 303 - A eventual assistência financeira do Estado às instituições de ensino filantrópicas ou comunitárias será regulada em lei não podendo incidir sobre o mínimo estabelecido no artigo 301".

JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal, no artigo 21, estabelece que os Estados e Municípios deverão aplicar, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Não especifica se ensino público ou particular.

No Estado de São Paulo, a iniciativa particular na área de educação tem demonstrado ser plenamente capaz de se estabelecer e desenvolver sem a transferência de recursos oficiais.

Em compensação, **há uma demanda geral pela ampliação e melhoria de nível do ensino público. O Anteprojeto de Constituição em exame nesta Casa fala em vinte e cinco por cento para o ensino público, podendo chegar a trinta por cento no caso do ensino em geral, incluindo o particular.**

Cremos que a prioridade nos investimentos oficiais estaduais deva ser canalizada para o ensino público, onde há notórias carências.

O ensino particular será atendido supletivamente, na medida das disponibilidades orçamentárias, mas sem sacrificar o percentual mínimo destinado à rede pública. (grifei)

Emenda nº 1.654 ao Anteprojeto
(COMISSÃO DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL)
(SLC nº 1.654, de 1989)

Substituta-se no artigo 303, da Subseção VI, da Seção I, do Capítulo IV, do Título VII, a expressão: "vinte e cinco por cento" por "trinta por cento".

JUSTIFICATIVA

Os constituintes estaduais não podem ser contraditórios. **Seria imperdoável que afirmássemos a prioridade para o ensino público, em particular, para o ensino fundamental, para, em seguida, admitirmos a concessão de subsídios às escolas privadas em detrimento das parcas verbas para o ensino público**. Neste sentido esta emenda visa restabelecer o princípio de que **o poder público deve voltar-se para fortalecer a escola pública e gratuita**. Se um eventual governante sensível à concessão de benesses às escolas particulares quiser conceder subsídios a tais instituições que o faça (e responda politicamente por esse ato), sem, no entanto, comprometer as verbas do ensino público. (grifei)

Emenda nº 1.655 ao Anteprojeto
(COMISSÃO DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL)

(SLC nº 1.655, de 1989)

Dê-se ao artigo 301, da Subseção VI, da Seção I, do Capítulo IV, do Título VII, a seguinte redação:

"Artigo - O Estado aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da recota resultante de impostos, inclusive dos recursos provenientes de transferências."

JUSTIFICATIVA

A responsabilidade do Estado face o financiamento da educação deve cingir-se especificamente ao ensino público, hoje, como se sabe, carente de recursos pela ausência da prioridade que mereceria.

Neste sentido, esta emenda visa aperfeiçoar o anteprojeto, conferindo-lhe maior precisão. (grifei)

Emenda nº 3.804 ao Anteprojeto
(COMISSÃO DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL)
(SLC nº 3.804, de 1989)

Título VII

Da Ordem Social

Capítulo IV

Da Educação, da Cultura dos Esportes e Lazer

Dê-se ao artigo 301 a redação que segue:

"Artigo 301 - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, no mínimo trinta por cento da receita líquida de impostos, compreendida a proveniente de transferências."

JUSTIFICATIVA

Objetiva a presente emenda explicitar que os recursos destinados ao ensino no artigo 301 devem atender

> **unicamente ao ensino público**, além de definir, nos termos do artigo 212 da Constituição Federal, sobre que recursos incidirá o percentual. (grifei)

Do contexto apresentado, **deduzo que a estipulação dos 30% visava ao fortalecimento, ampliação e aperfeiçoamento do ensino público, objetivos que, a meu ver, não se coadunam aos gastos com aposentadorias e pensões, já que inativos e pensionistas não contribuem para alcançá-los**.

Pertinente transcrever, aqui, excerto do Voto proferido pela Eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes no TC-1564/026/13, acolhido pelo Plenário em sessão de 14/12/2016, e condizente com a tese que embasou o julgamento da ADI nº 5.719:

> [...] segundo anotado pelo Órgão Ministerial de Contas, inativos da educação são inativos municipais e não docentes ou servidores administrativos em atividade no setor.
>
> A matéria é complexa e guarda análise comedida, uma vez que envolve delicada questão pertinente à gestão previdenciária – tema dos mais complexos na atualidade, bem como, a pertinência de busca da efetividade de um direito social sensível estabelecido na própria Constituição Federal, qual seja, a manutenção e desenvolvimento do ensino.
>
> [...]
>
> [...] **superada a questão pertinente à natureza do aporte de recursos, o que interessa à emissão do juízo é distinguir se as despesas com inativos são, de fato, elegíveis nos gastos com a educação.**

De início, busco embasamento na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, pela sua distinção firmada nas despesas que poderiam ser consideradas na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:
*I - **remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação**;*
[...]

Observe-se que o texto legal utilizou o termo "remuneração" para designar o pagamento atribuído ao trabalho desenvolvido pelos profissionais que deveriam ser considerados para fins de investimentos no setor educacional.

Tenho por bastante claro que "remuneração" é termo afeto apenas ao pessoal da ativa, conquanto aos inativos esteja reservada a expressão "proventos", na conformidade da própria distinção estabelecida na CF/88.

Confirmando essa interpretação, observa-se da LDBE que, mesmo o "pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino", não deverá ser considerado na apuração dos gastos elegíveis (art. 71, VI).

Avalio por bastante claro que inativos não devem compor os gastos mínimos obrigatórios com a educação; ou seja, uma vez transferidos à tal condição, passam a integrar o grupo geral de servidores aposentados, pouco importando a distinção de sua secretaria de origem.

Essa é a conclusão extraída da cartilha emitida pela FNDE:

"16. Para comprovação da utilização dos recursos, as despesas com pagamento de aposentadorias e pensões são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino?
Não. *São consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. Sobre esse aspecto, o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/96 - LDB, determina que, no que se refere a gastos com pessoal, considerem-se as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, excetuando-se as despesas com pessoal quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 71, inciso VI, da Lei acima referida.*
A Constituição Federal, por sua vez, distingue, expressamente em seu texto as expressões provento, pensão e remuneração, de forma que o termo "remuneração" se aplica a servidores ativos, o termo "provento" a inativos e o termo "pensão" para pensionistas.

(...)

Portanto, a partir do exposto acima, e considerando a interpretação conjunta dos artigos 37 e 40 da CF/88, os art. 70 e 71 da Lei 9.394/96, e o art. 22 da Lei 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, ***devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas****, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser classificadas como despesas de Previdência Social.*

[...]

Aliás, o Manual de ordem do E.TCERS é bastante enfático ao expressar que, para fins de efetivo exercício, considera-se a:

"Atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério, exercidas pelos profissionais do magistério, associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que os remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. Inserem-se aí todos os profissionais em efetivo exercício, inclusive as contratações temporárias por excepcional interesse público".

A sanar qualquer dúvida que ainda restasse, **foi incluído no artigo 212 da Constituição Federal o § 7º, por meio da Emenda Constitucional nº 108**, de **26 de agosto de 2020** – fato, aliás, contemporâneo ao julgamento da ADI nº 5.719/SP –, **vedando expressamente o uso dos recursos referidos no respectivo *caput* e §§ 5º e 6º para pagamento de aposentadorias e pensões**.

Pode-se discutir se o novo dispositivo alcança a parcela excedente dos 25%, considerando que, até o presente momento, não foi declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 1.333/2018, discutida na ADIn 6593, em trâmite no STF.

Penso, no entanto, que, por via reflexa, a aplicabilidade do inciso III do artigo 5º da supracitada Lei Complementar é afetada pela decisão prolatada pelo STF na ADI 5.719/SP, sem qualquer modulação, no sentido de que as despesas com aposentadorias e pensões não devem ser computadas na apuração dos 25% previstos no artigo 212 da Constituição Federal, nem dos 30%, fixados no artigo 255 da Constituição Estadual, já que ambos aludem à "manutenção e desenvolvimento do ensino", sendo incoerente adotar premissas distintas na intepretação abstrata de dispositivos idênticos, tão somente pela inconveniência das consequências práticas.

Também não consta da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, sequer em disposições transitórias, nenhuma norma de adaptação ao novo regramento; logo, de acordo com seu artigo 4º, os efeitos financeiros dela decorrentes passaram a incidir em 1º/01/2021, sem exceções, em sua integralidade.

Nesse contexto, proponho a exclusão do valor total dos gastos com inativos do cálculo de aplicação em MDE, correspondentes a R$8.217.559 (R$6.168.375 de recursos próprios + R$2.049.184 do FUNDEB).

2.2. Uso de recursos do FUNDEB para pagamento de inativos e pensionistas

No mesmo Voto Revisor acolhido pela maioria dos integrantes do Tribunal Pleno em 26/06/2019, que apreciou as contas de 2018 do Governo Paulista (TC-6453.989.18), **o Eminente Conselheiro Renato Martins Costa criticou de forma veemente o uso de recursos do FUNDEB para pagamento de inativos e pensionistas**; porém, frente às circunstâncias indicadas no corpo do Voto, propôs a modulação dos efeitos da decisão, nos moldes abaixo:

> [...] levando em conta todas as premissas legais que realcei ao estabelecer a LINDB como eixo de minhas conclusões sobre o tema, considerando as dificuldades reais do gestor e a obrigação de formular-se solução que não represente prejuízo aos interesses gerais dos paulistas, inevitável que se modulem os reflexos de nossa decisão, quanto a esses valores do FUNDEB.
>
> [...]
>
> Necessário se ter em mira uma visão realista de que qualquer modificação que se pretenda em quase 3 bilhões e meio de reais no orçamento do Estado de São Paulo, mesmo sendo o mais rico da federação, provocaria impacto de proporções danosas para qualquer dos segmentos envolvidos na atividade estatal, tendo em conta que a recuperação desse montante, ouso dizer, impõe dilação temporal que reduza tais consequências.

[...]

Desse modo, e aqui me socorro conclusivamente da LINDB, ordenamento que introduziu no direito brasileiro o consequencialismo, ou seja, para trazer "segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público" foi definido que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão" (art. 20 da LINDB).

Explico e detalho minha proposta modutalória:

O Governo do Estado de São Paulo, a partir do exercício de 2020, deixaria de utilizar 1/5 (um quinto) do montante de R$3.415.306 mil ao ano dos recursos do Fundeb para pagamento de inativos da educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, sendo esse mesmo valor investido nos gastos com o ensino em sentido estrito.

Ressalto que no exercício em que não houver aumento da receita prevalece o montante nominal definido como parâmetro.

Tal redução de 1/5(um quinto) ao ano se iniciaria apenas no exercício de 2020, tendo em conta a necessidade de inclusão dessas medidas no projeto da LOA, a ser implementado até meados de agosto p.f. deste exercício (2019), considerando-se a inviabilidade de sua adoção imediata, já que a Lei Orçamentária se encontra em plena execução, vencidos 6 (seis) meses do presente exercício.

Para melhor compreensão da modulação apresento Quadro Demonstrativo, como segue:

MODULAÇÃO PARA 5 (CINCO) ANOS

EXERCÍCIO	DESPESA C/ INATIVOS	UM QUINTO 1/5	ÍNDICE ATUALIZAÇÃO	VLR DE ATUALIZAÇÃO	TOTAL AO ENSINO BÁSICO
2018	**3.415.306**	**683.061**	**4,05%**	**27.663**	**710.725**
2019			**TRANSIÇÃO**		
2020	3.415.306	683.061	---	---	683.061
2021	2.732.245	683.061	---	---	683.061
2022	2.049.184	683.061	---	---	683.061
2023	1.366.123	683.061	---	---	683.061
2024	683.062	683.062	---	---	683.062
2025	**-0-**	**-0-**	**---**	**---**	**-0-**

Após discussões, com o consenso da maioria, foi redigido o Parecer juntado no Ev. 263 do TC-6453.989.18, cujo teor reproduzo:

1 – MODULAÇÃO DE EFEITOS (Aplicação de recursos do FUNDEB):

- No exercício de 2020, e nos quatro seguintes, caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação, o Governo do Estado reduzirá anualmente 1/5 (um quinto) do valor de R$3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R$683.061 mil, com a correção ora determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB), vencida a Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes.

Sob minha ótica, dadas as ponderações lançadas no tópico precedente, sobretudo aquelas relativas ***(i)*** à inclusão do § 7º no artigo 212 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, e ***(ii)*** ao julgamento da ADI nº 5719, em sessão plenária virtual de 07 a 17 de agosto de 2020, com trânsito em julgado aos 22/09/2020, aliadas ***(iii)*** à promulgação da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamentou o novo FUNDEB, igualmente vedando o uso dos respectivos recursos em gastos com inativos, **não só é correto dizer que houve, de fato, alterações relevantes nas premissas consideradas para a modulação, mas também que o**

quadro delineado a partir de agosto de 2020, por manifesto conflito, obsta a sua aplicação em 2021.

Ressalto, a propósito, que o Ilustre Secretário-Diretor Geral chamou atenção para tais circunstâncias em sua manifestação sobre as contas de 2020, afirmando que, diante das "alterações legais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei Federal nº 14.113/2020, com efeitos a contar de 2021, **creio restar prejudicada a adoção da modulação de efeitos determinada no TC-06453.989.18-8 a partir de referido exercício, devendo o Governo do Estado, doravante, adequar-se aos preceitos contidos em aludidos regramentos, deixando de utilizar recursos do FUNDEB para pagamentos de inativos na Educação**." (grifei).

O Ilustre Procurador Geral do Ministério Público de Contas foi igualmente enfático ao tratar do assunto no TC-5866.989.20:

> Em acréscimo, mencione-se que a EC nº 108/2020 explicitou que os recursos do ensino não podem ser destinados para o pagamento de aposentadorias e pensões (artigo 212, §7º, da CR/1988) desde 1º de janeiro de 2021[316]. Como bem apontado na manifestação do Departamento de Supervisão da Fiscalização I, referida regra está "conflitando com a modulação inserta no Parecer das contas do exercício de 2018, TC-006453.989.18" (evento 413.1, fl. 10).
>
> Assim, pertinente que o E Tribunal Pleno do TCE/SP alerte o Governo Estadual que, a partir das Contas do exercício 2021, a modulação proferida no Parecer referente ao eTC-6453.989.18-8 será interrompida em virtude dos efeitos da EC nº 108/2020, de modo que o Estado não mais poderá se valer do prazo de cinco anos conferido pela Corte de Contas para redução gradual na destinação dos recursos do Fundo ao pagamento de inativos.
>
> Necessário, ainda, que o Estado planeje sua alocação de despesas de modo a se adaptar às mudanças nas regras do Fundeb, com destaque para o novo índice mínimo de 70% a ser destinado para o pagamento de profissionais do magistério (artigo 212-A, inciso XI, da CR/1988)[317].

Porém, não se verifica no Voto, tampouco no Parecer atinente às contas de 2020 nem mesmo um alerta nesse sentido.

De todo modo, os artigos 3º e 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB estabelecem, respectivamente, que "ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece" (grifei) e que "a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada" (grifei).

E não há falar-se aqui, a meu ver, na incidência dos artigos 20 e seguintes da LINDB, porque a mudança na situação não decorre de nova interpretação ou orientação sobre normas ou aspectos preexistentes, mas pelo advento de regras constitucionais e legais que, por sua clareza, sequer demandam esforço interpretativo. Confira:

Constituição Federal

> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
> [...]
> § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.
> § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.
> § 7º **É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) (grifei)

Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020

> Art. 29. **É vedada a utilização dos recursos dos Fundos** para:
> [...]
> II - **pagamento de aposentadorias e de pensões**, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal; (grifei)

Do mesmo modo, não há dúvida quanto à data de início de seus efeitos:

Emenda Constitucional nº 108/2020

> Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e **produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021**. (grifei)

Lei nº 14.113/2020

> Art. 53. Fica revogada, a partir de **1º de janeiro de 2021**, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, ressalvado o caput do art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020. (grifei)

Assim, o emprego de recursos do FUNDEB, em 2021, para pagamento de inativos configura patente afronta à Constituição Federal e à Lei nº 14.113/2020, devendo o valor correspondente (R$ 2.049.184.000,00) ser subtraído do cálculo dos percentuais de aplicação em MDE e do FUNDEB.

Antes de passar ao próximo tópico, saliento que os efeitos modulatórios da decisão exarada no TC-6453.989.18 se originaram da preocupação do Tribunal de Contas com os impactos da mudança de entendimento no orçamento do Estado de São Paulo.

Entretanto, o Estado não me parece nada preocupado em buscar soluções reais para problemas críticos, objetos de determinações, recomendações e orientações desta Casa, que podem ser verdadeiros "escoadouros" de dinheiro público e potenciais receitas. Na verdade, como ficará demonstrado ao longo desta manifestação, algumas adversidades têm sido "resolvidas" com medidas paliativas, até ilusórias e, não raro, manifestamente contrárias ao ordenamento jurídico vigente, enquanto outras são apenas ignoradas.

2.3. Glosas diversas

Aqui já podemos vislumbrar algumas das metodologias no mínimo controversas adotadas pela Administração para "solucionar", no caso, o problema do não atingimento dos índices de aplicação no ensino e dos recursos do FUNDEB, a iniciar pelo **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**, instituído pela Lei nº 17.149, de 13/07/2019, "com o objetivo de prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica da rede estadual paulista, a fim de promover melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, com vistas a fortalecer a participação da comunidade e a autogestão escolar" (artigo 1º).

No exame das contas anuais de 2019, observou-se, entre outros fatores, que o PDDE Paulista foi regulamentado somente no final do exercício[7], e que os repasses ocorreram a partir de 26/12/2019, portanto, sem tempo hábil para aplicação efetiva na manutenção e desenvolvimento do ensino naquele ano.

Por se tratar do primeiro exercício em que implementada a medida, pode-se dizer que esta Corte deu um "voto de confiança" à Administração, com a expectativa, talvez, de que os recursos seriam efetivamente empregados pelas APMs em 2020, mas, infelizmente, não foi o que se constatou na prática.

[7] Por meio do Decreto nº 64.644, de 05/12/2019, e das Resoluções SE nºs. 67 e 73, de 27/12/2019.

Ao examinar as contas de 2020, a DCG indicou várias inadequações, como ***(i)*** ausência de prestação de contas pela maioria das APMs; ***(ii)*** realização de novas transferências às APMs antes mesmo de apresentada a prestação de contas de repasses feitos anteriormente ou de sua aprovação; ***(iii)*** fragilidade das funcionalidades e informações inseridas no sistema; ***(iv)*** falta de controle que identifique o real saldo em disponibilidades financeiras das APMs, com evidências de que grande parte das beneficiárias ainda possuía relevante saldo em conta corrente bancária, e, novamente, ***(v)*** a efetivação de repasses no final do exercício, de forma indiscriminada, e já com autorização para aplicação no ano seguinte, dada a ausência de tempo hábil ao uso do numerário no próprio exercício.

Diante desse quadro, o Eminente Conselheiro Relator do TC-5866.989.20, Dimas Ramalho, acatou a proposta da SDG, para "consignar como ressalva a ocorrência, visto que tais gastos devem ser empregados de forma eletiva para o cumprimento dos limites constitucionais e legais durante o exercício para que seja considerado como montante aplicado", e exarou a seguinte determinação ao Governo do Estado:

> Caso destine recursos públicos às Associações de Pais e Mestres por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, organize-se para que os repasses sejam aplicados tempestivamente no mesmo exercício em que forem repassados, em ações coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A deliberação, contudo, foi ignorada pela Administração Bandeirante, uma vez que, segundo apontado pela DCG, em 2021, do total de R$883.280 mil de recursos do tesouro e FUNDEB repassados, R$879.178 mil (99,54%) foram liquidados no terceiro quadrimestre, mais uma vez, portanto, sem tempo hábil para aplicação do numerário no exercício:

Tabela 70 - Repasses para as APMs via PDDE Paulista por quadrimestre – Despesa Liquidada

Repasses PDDE Paulista - até nov/ 2021	Despesas em R$ milhares						
	1º Q 2021	2º Q 2021	Setembro 2021	Outubro 2021	Novembro 2021	Dezembro 2021	Total
Recursos do **Fundeb**	808	3.294	498.040	376.728	127	0	878.998
Recursos **Tesouro**	-	-	-	-	200	4.082	4.282
TOTAL	808	3.294	498.040	376.729	327	4.082	883.280
%	0,09%	0,37%	56,39%	42,65%	0,04%	0,46%	100%

Fonte: Sigeo. Data da atualização 18/02/2022.

Além disso, em 08/04/2022, 88% das prestações de contas de 2021 constavam como "em andamento", ou seja, ainda não concluídas, sendo possível que algumas abarcassem até mesmo recursos repassados em 2019 ou 2020, na medida em que o sistema não revela a que exercício se referem as prestações de contas "em andamento".

Com efeito, "Segundo informação da Seduc, não é possível identificar se o saldo em conta de R$ 875,9 milhões se refere aos recursos repassados em 2020 ou em 2021. Também não é possível identificar a quais subprogramas do PDDE pertencem e quais são as fontes de recursos (Tesouro ou QESE), pois não há essa funcionalidade no sistema SED e os valores são depositados em duas contas bancárias por APM." (v. fls. 416 do relatório da DCG).

A piorar o cenário, a Secretaria da Educação apurou um saldo de R$875.9 milhões, em 29/12/2021, nas contas das APMs, a indicar que apenas 56% dos recursos foram aplicados. Na verdade, à falta de controles adequados, a Seduc apura o total gasto mediante aferição da diferença entre o valor repassado/reprogramado e o saldo em conta.

Todavia, de acordo com a DCG, essa forma de verificação é falha, pois, embora o sistema possua campo para consulta do saldo bancário de cada APM, verificou-se, por amostragem, que os valores apresentados não conferiam com os constantes dos extratos bancários de 31/12/2021 fornecidos pelas APMs.

Em síntese, conclui a fiscalização que "os controles disponíveis atualmente não permitem concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. O que se pode afirmar é que há um saldo de pelo menos R$ 875.931 mil nas contas das APMs que não foi aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no ano de 2021, conforme declarado pela Secretaria da Educação, mas referido montante não é possível de ser validado, diante das deficiências de controle apontadas e fragilidades do Sistema SED que não fornece as informações de repasses e prestações de contas por exercício e não possui funcionalidade de categorização dos créditos por APM e respectivas aplicações e saldos remanescentes." (fls. 416).

Por fim, observo que não só houve o descumprimento da determinação desta Corte, como um acréscimo no valor repassado em 2021, se comparado a 2020, correspondente a 46,91%.

Em contrapartida, no âmbito prático, 09 (nove), de 14 (quatorze) Diretores entrevistados pela Fiscalização, afirmaram que, a despeito da implantação do PDDE, remanescem "problemas estruturais em suas escolas que dependem da atuação da FDE, como telhados, rede elétrica, esgotamento e acessibilidade". Outrossim, 04 (quatro) deles informaram já ter gastado recursos do PDDE mais de uma vez no mesmo objeto de manutenção por conta de ressurgimentos de problemas que têm causas estruturais.

A propósito, em Fiscalização de Natureza Operacional (TC-22692.989.21), apontou-se "o risco de que recursos do PDDE estejam sendo gastos, em alguns casos, em reparos emergenciais causados por patologias construtivas deixadas sem resolução pela SEDUC, o que prejudica a efetividade do PDDE Paulista. Posto que os dados da realidade da infraestrutura física foram coletados antes da execução do PDDE Paulista, faz-se necessária nova avaliação sobre os impactos que esse programa pode ter ocasionado sobre esse aspecto da rede estadual de ensino.".

Questiona-se, portanto, a efetividade do programa, que "esbarra nas limitações da infraestrutura predial das escolas, tanto pelo seu estado de conservação quanto pela falta de área construída o suficiente para a criação de novas instalações pedagógicas." (fls. 2256 do relatório da DCG).

De minha parte, indago ***(i)*** se os repasses às APMs têm sido superestimados, levando em conta que, aparentemente, apenas 56% dos recursos foram aplicados; ***(ii)*** se tal fato decorre da falta de tempo hábil à utilização do numerário, já que a maior parte é liquidada nos últimos meses do ano, ou ***(iii)*** se as APMs é que têm sido displicentes, e, a meu ver, qualquer dessas hipóteses é condenável. Afinal, a "sobra de dinheiro" é totalmente incondizente com o panorama desfavorável do ensino público do Estado de São Paulo retratado pela Fiscalização, passível de reversão apenas mediante uso consciente e estratégico de recursos.

Pelo exposto, associo-me à proposição de glosa do montante de R$875.931 milhões, equivalente ao saldo não empregado na manutenção e desenvolvimento do ensino em 2021.

Outra medida curiosa adotada pelo Estado para atingir os índices de aplicação na MDE e FUNDEB foi a criação do **Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP**, por meio da Lei nº 17.414, de 23 de setembro de 2021, com o objetivo de promover assistência técnica e financeira, por intermédio da Secretaria da Educação, aos municípios paulistas para a execução, em regime de colaboração, de programas e ações voltados à melhoria da qualidade da educação básica pública.

Curiosa porque, assim como o PDDE, foi instituído no final do exercício e não produziu nenhum efeito prático em 2021; apenas abstrato ou ilusório, adstrito à esfera contábil, já que os R$723 milhões da fonte de recursos 01 – Tesouro, contabilizados na aplicação em MDE, foram empenhados, mas não liquidados

durante o ano. Na verdade, nem mesmo houve o repasse da importância aos municípios, já que estes não firmaram os Termos de Compromisso necessários para tanto em 2021, de maneira que o total acabou inscrito em Restos a Pagar Não Processados. Aliás, verificou-se que, até 25/04/2022, esse montante permanecia sem liquidação e pagamento, tendo sido cancelados Restos a Pagar no valor de R$274.929.

De acordo com a DCG, os termos de compromisso começaram a ser assinados em 2022, com vigência de 24 (vinte e quatro) meses, a indicar que os valores serão empenhados num exercício, mas não necessariamente aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino no mesmo ano, exatamente como tem se verificado no âmbito do PDDE.

Considerando esses e outros elementos, o Assessor Técnico responsável pela análise dessa matéria, com quem concordo neste aspecto, propôs a **glosa também de R$722.996.682 no cômputo dos índices de aplicação no ensino, com reflexos nos cálculos do emprego de recursos do FUNDEB (não considerados na apuração feita pela DCG)**, porque:

> [...] os recursos do PDDE Paulista, além de estarem refletindo na metodologia de cálculo dos percentuais definidos nos artigos 212 da Constituição Federal (25%) e 255 da Constituição Estadual (30%), também devem ser ajustados nos cálculos de aplicação do FUNDEB, porquanto o PDDE Paulista desde a sua implantação no exercício de 2019 vem sendo custeado basicamente com a receita do FUNDEB retornada ao Estado:
>
> [...]
>
> Desse modo, a meu ver a proposta de exclusão de R$875.931mil correspondente aos recursos destinados ao

> PDDE Paulista, merece ser estendida para os cálculos de aplicação dos recursos do FUNDEB.

Além das práticas mencionadas acima, para atingir o percentual de remuneração dos profissionais da educação com recursos do FUNDEB, elevado a 70% pela Emenda Constitucional nº 108/2020, o Estado aprovou o denominado **Abono-Fundeb**, por meio da Lei Complementar nº 1.363, de 13 de dezembro de 2021. Entretanto, dos R$2.380.371,71 previstos, apenas R$1.581.157,25 foram efetivamente pagos, e, segundo informado pela DCG, nem sequer há data estimada para pagamento da importância remanescente, de R$799.214,47.

Assim, pelos motivos citados no parecer do Assessor Técnico desta ATJ que analisou a questão, entendo que esses **R$799.214,47 não devem compor o cálculo de aplicação de recursos do FUNDEB**.

Ressalto, a propósito, que **a área técnica levantou aqui mais um ponto não verificado no relatório da DCG, qual seja, o reflexo da aludida glosa na apuração dos 25% e 30% das Constituições Federal e Estadual**, argumentando que:

> [...] tanto as despesas empenhadas à conta do FUNDEB (R$21.099.808.110,98), como a diferença entre o valor retido e o recebido do Fundo (R$10.292.971.177,68), estão sendo computadas nas despesas do ensino na Função-12, em contrapartida às deduções do FUNDEB na receita do Estado (R$31.392.779.288,66).
>
> Consequentemente, a meu ver os valores com proposta de glosas onerando os recursos do FUNDEB também merecem ser expurgados na aplicação dos mínimos da educação (25% e 30%), a título de "FUNDEB retido e não aplicado no retorno" em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Este posicionamento segue a tratativa que foi dada às despesas relativas ao PDDE Paulista (repasses às AMPs = R$875.931 mil), porquanto, apesar de empenhadas em sua maciça maioria com recursos do FUNDEB, está sendo proposta como glosa nos 25%.

Ademais, o reembolso de salários de servidores em exercício nos municípios, no valor de R$70.063.161,97, que muito embora tenha onerado o FUNDEB, também fora deduzido na apuração dos 25% e 30% no próprio Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Educação, constante no Balanço Geral do Estado.

Portanto, estes são os fundamentos pelos quais esta unidade de Assessoria Técnica entende que a 3ª Parcela do Abono-Fundeb, R$799.124 mil, empenhada, porém não quitada, merece ser deduzida não somente nos cálculos do percentual de investimento na remuneração dos profissionais da educação básica com recursos do FUNDEB, mas, também, na apuração dos percentuais definidos nos artigos 212 da Constituição Federal e 255 da Constituição Estadual.

Várias outras **glosas** foram anotadas no relatório da DCG, que somam R$632.990 mil, podendo ser assim resumidas:

- Complementação de Aposentadoria (R$18.461 mil) e de Pensões (R$2.659 mil), Lei nº 200/74 e decisões judiciais;

- Auxílio Funeral no valor de R$11.825 mil (servidores ativos) + R$3.474 mil (servidores inativos), por entender que este gasto não se enquadra nas despesas com Ensino;

- Valores relativos a despesas com restaurantes universitários com recursos do Tesouro (R$20.803 mil)

- Despesas com o recolhimento do PASEP no montante de R$162.826 mil, bem como o parcelamento do PASEP no valor de R$3.700 mil, exceto o PASEP referente a Fundações (Deliberação TC-A-023996/026/15 de 09/12/2015);

- Parte dos gastos com gratuidade do transporte escolar (Metrô, CPTM e ônibus intermunicipal), não relativos à rede pública de ensino, R$62.153 mil (conforme o perfil de estudantes usuários do transporte metro ferroviário, fornecido pela SPTrans, no período de janeiro a julho de 2021, 35,5% dos estudantes são da rede pública estadual (ensino básico e superior) e 64,5% da rede particular ou pública municipal e federal. Os gastos correspondentes às redes particular e pública municipal e federal são excluídos do total da despesa com MDE);

- Valores intraorçamentários, correspondentes a R$35.888 mil referentes à Taxa de Administração SPPREV e a R$24.723 mil referentes a repasses intraorçamentários à FDE, sendo R$4.302 mil através de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, R$2.293 mil através de Serviços de Tecnologia da Informação, R$7.000 mil mediante Reformas de Imóveis e R$11.128 mil a título de indenizações e restituições diversas (trata-se de transferência para a Fundação de Desenvolvimento da Educação – FDE, para execução de despesas do Programa Bolsa Universidade. Como a despesa da FDE já compõe o gasto com aplicação no ensino, esse valor transferido é excluído para evitar a dupla contagem);

- Valores provenientes dos cancelamentos de restos a pagar do ensino básico (R$70.650 mil) e do ensino superior, exceto universidades (R$7.629 mil);

- Despesas com salários de professores e servidores da educação de escolas municipalizadas, cujos municípios realizam o reembolso aos cofres estaduais (R$70.063 mil);

- Despesas classificadas como "Atividades em Museus" (R$58.526 mil)[8], por se tratar de gastos em museus abertos ao público em geral, e não privativos da rede de ensino, portanto, estão em desacordo com o Manual de Aplicação no Ensino Básico do TCESP.

- Despesas com precatórios (R$79.609 mil)[8], pois ferem o princípio orçamentário da anualidade;

Sugeriu-se a glosa, também, dos Restos a Pagar cancelados do FUNDEB, equivalentes a R$5.074 mil, e dos valores despendidos com o **Programa Bolsa do Povo** (R$169.678 mil), que, por seu caráter eminentemente assistencial, nos termos do artigo 71 da LDB, não constituem despesas de MDE.

As inadequações retro citadas, na minha opinião, configuram inclusive patente desrespeito ao Plano Estadual de Educação de São Paulo, instituído pela Lei nº 16.279/16, que preza pela **aplicação efetiva** e **transparentes** dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Para melhor visualização, reproduzo dispositivos de interesse:

> 7.20. Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros às escolas da rede pública estadual, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à **ampliação da transparência** e da gestão democrática.
> [...]
> 20.1. Ampliar as fontes de financiamento, a partir de propostas de alteração no sistema tributário, que permitam maior disponibilização de recursos para a educação e assegurem maior justiça social, **aplicando de forma efetiva e**

[8] A partir do 3º quadrimestre de 2021, as despesas com "Atividades em Museus" e "Sentenças Judiciais" deixaram de ser computadas pelo Governo Estadual, atendendo recomendação desta Corte de Contas.

> **transparente os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino**.
> [...]
> 20.6. **Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação**, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação do Estado e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, do Estado e dos Municípios.
> 20.7. Ampliar as fontes de financiamento à educação pública, no Estado, por meio de mudanças no sistema tributário, que promovam e assegurem maior justiça social, **aplicando de forma eficiente e transparente os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino**.
> 20.8. **Garantir que os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino sejam utilizados somente para este fim**. (grifei)

2.4. Cálculo dos percentuais aplicados em MDE (artigos 212 e 255, respectivamente, das Constituições Federal e Estadual)

Em virtude das glosas efetuadas, o Assessor Técnico refez os cálculos para verificação do atingimento dos percentuais estabelecidos nos artigos 212 e 255 das Constituições Federal e Estadual, apresentando o quadro a seguir:

HISTÓRICO	R$ MILHARES	%
RECEITA – BASE DE CÁLCULO DO GASTO COM MDE	**166.139.474**	**100%**
DESPESA BRUTA	**52.109.169**	
(–) INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DA SPPREV – FUNÇÃO 12	(8.217.559)	
(–) EXCLUSÕES REALIZADAS PELA FISCALIZAÇÃO EM CONFORMIDADE COM AS DEDUÇÕES JÁ OFERTADAS NO BALANO GERAL DO ESTADO	(632.990)	
(–) DEMAIS GLOSAS DA FISCALIZAÇÃO REITERADAS POR ESTA UNIDADE DE ASSESSORIA TÉCNICA:		
➢ DESPESAS COM O PROGRAMA BOLSA DO POVO	(169.678)	
➢ DESPESAS COM O PLANO DE AÇÕES INTEGRADAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (PAINSP)	(722.996)	
(–) GLOSAS PROPOSTAS POR ESTA UNIDADE DE ASSESSORIA TÉCNICA:		
➢ PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PAULISTA (PDDE PAULISTA) – REPASSES ÀS APMs	(875.931)	
➢ RETORNO DO FUNDEB NÃO APLICADO NO ENSINO 3ª PARCELA DO ABONO-FUNDEB NÃO PAGA AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA **NOTA** Este tema está adiante tratado no item **II.3.b.1** da presente manifestação	(799.214)	
(=) DESPESA LÍQUIDA – ARTIGO 212 DA CONSTIUIÇÃO FEDERAL	**40.690.801**	**24,49%**
(+) INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DA SPPREV – FUNÇÃO 12 CUSTEADA COM RECURSOS PRÓPRIOS Recursos Próprios ..... → = 6.168.375 Recursos do FUNDEB → = 2.049.184 Soma ..... → = 8.217.559 **NOTA** Conforme ponderado nos itens **II.1**.a e **II.1.b** da presente manifestação, o custeio da despesa com inativos com recursos do FUNDEB (**R$2.049.184mil**), não encontra amparo na Lei Complementar n. 1.333/2018, bem como a partir de 2021 a modulação decidida no TC-6453/989/18 passou a colidir com o §7º do artigo 212 da CF, e com o inciso II do artigo 29 da LF 14.113/2020.	6.168.375	
(=) DESPESA LÍQUIDA – ARTIGO 255 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	**46.859.176**	**28,20%**

De minha parte, como explicitado no tópico 2.1 desta manifestação, discordo do cômputo de gastos com inativos inclusive na apuração do percentual estabelecido no artigo 255 da Constituição Estadual.

Concluo, então, que, tanto para os fins do artigo 212 da CF como do artigo 255 da CE, a aplicação ficou no patamar de **24,49%** das receitas resultantes de impostos vinculados à educação.

Nada obstante, é preciso ponderar que, nos termos do artigo 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, incluído pela EC nº 119/2022, "Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente

nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal." (grifei).

Todavia, a diferença a menor entre o valor aplicado e o mínimo exigível deverá ser complementada na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício de 2023 (parágrafo único do artigo 119 do ADCT).

Levando-se em conta que a diferença entre a importância aplicada (R$40.690.801 ou 24,49%) e a necessária ao atingimento do mínimo de 30% fixado no artigo 255 da Constituição Estadual (R$49.841.842) em 2021, entendo que **a complementação supracitada deverá ser de R$9.151.041**.

2.5. Aplicação dos recursos do FUNDEB

No que diz respeito aos recursos do FUNDEB, endosso os cálculos apresentados pela Assessoria Técnica, na medida em que não há divergência de entendimento, neste aspecto, em relação ao cômputo das despesas com inativos:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R$ milhares	%
PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	14.880.791	70,10%
(-) ABONO FUNDEB: 3ª PARCELA NÃO QUITADA	(799.214)	
(=) PAGAMENTO COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	14.081.577	66,33%
OUTROS SERVIDORES	1.243.099	
INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (INATIVOS)	2.049.184	
(-) INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (INATIVOS)	(2.049.184)	
OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	3.050.765	
(-) PDDE PAULISTA - SALDO NÃO APLICADO	(875.931)	
(=) OUTRAS DESPESAS DO FUNDEB	3.417.933	16,10%
(=) RETORNO DO FUNDEB APLICADO NO EXERCÍCIO	17.499.510	82,43%
SALDO A APLICAR	3.729.403	17,57%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	21.228.913	100,00%

Dessa forma, **penso que não houve aplicação mínima de 70% na remuneração dos profissionais da educação básica**, prevista no artigo 26 da Lei Federal nº 14.113/2020, já que as despesas a esse título corresponderam a **66,33%**, **e o montante efetivamente empregado de recursos recebidos do FUNDEB totalizou apenas 82,43%**[9].

Apenas a título de informação, registro que, mesmo se "estornados" os valores gastos com inativos ao cálculo do FUNDEB (R$2.049.184), ao entendimento de ser ainda executável a modulação estampada no parecer das contas de 2018, devido às demais glosas, permaneceria inalterado o percentual de aplicação na remuneração de profissionais da educação básica, e o total empregado dos recursos do Fundo subiria para 92,09%, não atingindo, ainda assim, os 100%.

2.6. Panorama geral da educação

No julgamento da citada ADI nº 5.719/SP, o Ministro Edson Fachin teceu as seguintes considerações:

> Não há como examinar o mérito da presente causa sem enaltecer a educação como mecanismo de inclusão, de formação e de transformação social.
>
> A presente crise sanitária decorrente da pandemia agrava os efeitos da crise social e econômica que afetam nosso país. Tal crise, bem como o seu agravamento, não atinge de forma semelhante uma sociedade permeada de desigualdades. A educação, resposta e caminho para a promoção da igualdade e desenvolvimento humano, já era deficitária antes das

[9] No cálculo, foram deduzidos os seguintes valores que, assim como a Assessoria Técnica, entendo passíveis de glosa:

- ✓ Cancelamento de Restos a Pagar = R$5.074 mil;
- ✓ Despesas com insuficiência financeira do SPPREV = R$2.049.184 mil;
- ✓ Despesas com o Programa PDDE Paulista (repasses às APMs) = R$875.931 mil; e
- ✓ 3ª Parcela do Abono-Fundeb inscrita em Restos a Pagar, porém não quitada = R$799.214 mil.

vicissitudes da pandemia e demanda atenção e cuidado. Neste momento, urge a necessidade de se contemplar – nas palavras do escritor Thomas Mann – os horizontes de um mundo não nascido.

O imperativo da coexistencialidade se faz presente, e não há – para a teoria e prática do direito – caminho diverso da legalidade constitucional. A educação é direito de todos e dever do estado; direito social fundamental positivado na Constituição.

Desde o ensino fundamental aos cursos de pós-graduação, todos precisamos passar pela revolução do saber. O direito de ter acesso ao saber traz o dever de utilizá-lo como instrumento de transformação social e de majorar a compreensão inclusiva, plural e aberta da sociedade.

O Brasil, como membro da Organização das Nações Unidas (ONU), participa da agenda 2030 – que define 17 objetivos de desenvolvimento sustentável para transformar o mundo. A agenda 2030 foi lançada em 2015 na Assembleia Geral da ONU, como resultado da conferência Rio+20, realizado no Rio de Janeiro em 2012. Ressalto o objetivo de número 4: ***Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.***

Cada um dos 17 objetivos conta com metas de dimensões mais específicas. Ressalto 4 delas:

> *4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes*

4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário (...)

4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade

4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática

Para a realidade do nosso país, essa é de fato uma contemplação de um mundo não nascido. Ressalto alguns dados extraídos de artigo recente publicado pelo Eminente Ministro Luís Roberto Barroso – em que sistematiza informações e seus estudos a respeito da educação básica no Brasil:

"A escolaridade média da população no Brasil é de 7,8 anos de estudo, inferior à média dos países do Mercosul (8,6 anos) e dos BRICs (8,8 anos). Cerca de 11 milhões de jovens entre 19 e 25 anos não estudam nem trabalham, apelidados de "nem-nem". A evasão escolar, desde o segundo ciclo do Ensino Fundamental e, sobretudo, no Ensino Médio, é alarmante. E a baixa qualidade do ensino produz efeitos humanos e econômicos desalentadores. Do ponto de vista humano, o ensino incompleto ou a má-formação aumentam a probabilidade do desemprego ou do subemprego. Além disso, a baixa escolaridade eleva de maneira relevante a

> *exposição à violência. Do ponto de vista econômico, relatório do Banco Mundial alerta sobre a baixa produtividade do trabalhador brasileiro, circunstância que limita o crescimento e afeta a capacidade de o país distribuir riquezas."*
> *(BARROSO, Luís Roberto. A educação básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro. In: Direitos fundamentais e justiça, v. 13, n. 41, p. 117-155, jul./dez. 2019.)*

> Em um estado democrático de direito, ainda que vivamos momentos de emergência, é preciso que tenhamos atenção para o conhecimento próprio do direito e para o conjunto de regras que tutelam não somente a liberdade individual mas também a racionalidade coletiva – o que, no espaço de normatividade da Constituição, se busca de maneira harmoniosa na coordenação de atribuição dos entes federativos.
>
> Eis o desafio de se extrair do momento de crise interrogante a pedagogia da solidariedade da coexistência. É a partir desse olhar para a importância constitucional do direito à educação que se analisa a presente demanda.

O relatório da DCG, em especial na parte que aborda a Fiscalização de Natureza Operacional sobre Eficácia Escolar e Equidade na Rede Estadual de Ensino (fls. 2115 e seguintes), evidencia que o panorama geral do ensino no Estado de São Paulo, na prática, está bem distante do ideal e, no meu juízo, não se pode atribuir o fato à ausência de recursos para expansão e melhoria; afinal, excluídas as glosas, foram destinados ao ensino significativos R$40.690.801. Além disso, como se extrai das ponderações lançadas nos tópicos precedentes, "sobrou dinheiro" nas contas de APMs e alguns valores, já

comprometidos mediante empenhamento no exercício, simplesmente deixaram de ser liquidados e pagos.

Importante destacar, ainda, que o Governo do Estado encerrou o exercício de 2021 numa situação econômico-financeira que considero bem confortável, especialmente se levados em conta os aspectos negativos decorrentes da pandemia da COVID-19.

Os **resultados orçamentário**, **financeiro** e **patrimonial** corresponderam a positivos **R$5,9 bilhões**, **R$32,26 bilhões** e **R$188,8 bilhões**, respectivamente, influenciados pelo aumento de arrecadação[10].

Por sua vez, o **resultado primário**, de R$ 41.890.450 mil, superou o previsto na LDO para 2021 em **198,07%**, e aqui é importante destacar que, segundo o Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE/TCESP, 2018), quando a diferença supera 10%, presume-se que "a entidade está realizando uma economia considerável de recursos, com **risco de comprometimento da prestação dos serviços para a sociedade local**. Ou, eventual excesso de arrecadação não está sendo devidamente aplicado" (página 87, grifei).

A mesma ocorrência foi objeto de recomendação no parecer das contas de 2020, e agora a DCG propõe sua reiteração, nos termos abaixo:

> 3.4.1. **Resultado Primário:** As metas de resultados primário e nominal do Estado de São Paulo, conforme demonstrado, vêm sendo estimadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) em valores muito aquém do que demonstra o histórico da execução orçamentária do Estado. Recomenda-se que a administração estadual realize análise quanto aos critérios adotados para estimação dos recursos primários, justificando o elevado saldo que, em 2021, representou mais de 3400% do Resultado Primário estimado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 17.286/2020.

[10] Aliás, mesmo em 2020, em meio à grave crise econômica que assolou o país, o Estado de São Paulo encerrou o exercício com superávit na execução orçamentária de R$7,724 bilhões e resultado financeiro de R$13,636 bilhões.

Portanto, existem recursos, bem como há "no papel"[11] diversos programas e linhas de ação voltados à promoção da eficácia escolar. **O problema é que se negligencia o básico**! Veja o relato da DCG:

> Essas linhas de ação instauram na rede estadual processos escolares considerados importantes para a formação de escolas eficazes. Mas o que as análises desta fiscalização puderam apurar é que, apesar do cuidado em prover e induzir processos escolares eficazes, a SEDUC falha justamente no que a literatura aponta como a grande fragilidade dos países em desenvolvimento: a estrutura básica, provendo prédios escolares em boas condições e a quantidade adequada de professores para ministrar as aulas. E essas carências acabam por minar a efetividade das demais políticas, por mais bem desenhadas que elas sejam. **Sem o básico para funcionarem**, não retornam todos os resultados que poderiam, gerando ineficiências no gasto público.
>
> As análises da Audesp concluíram, e foram exploradas pela fiscalização, que, das variáveis disponíveis, aquelas ligadas à manutenção dos prédios escolares foram as que mostraram as maiores correlações com o IEE. Os dados analisados são de 2019, anteriores, portanto, ao PDDE Paulista. Há espaço para a aferição, em nova fiscalização operacional, do quanto a realidade de 2019 se transformou até este momento. Os relatos coletados pela fiscalização dão conta, no entanto, de que a política de obras e reformas da SEDUC segue a mesma, persistindo problemas estruturais nos prédios escolares que retiram efetividade do PDDE Paulista, ao colocar em risco a manutenção própria das escolas com suas Associações de Pais e Mestres.

[11] A DCG usa o termo "desenhados" às fls. 2275.

Enquanto a má qualidade dos prédios escolares interfere na eficácia por não prover o espaço adequado para que os processos escolares ocorram a contento, **a falta de docentes interrompe a própria execução desses processos escolares**. O planejamento pedagógico é prejudicado com a descontinuidade da equipe da escola. A formação de professores perde eficácia pelo desligamento de docentes da rede. O trabalho, junto aos alunos, dos novos componentes introduzidos pela SEDUC de 2019 para cá é prejudicado pela inassiduidade dos docentes. O Programa Conviva não possui profissionais suficientes para trabalhar a orientação de convivência nas escolas.

A Lei Complementar nº 1.374 de 30 de março de 2022, recém aprovada, se propõe a sanar esse problema reestruturando as carreiras do Quadro do Magistério. De fato, a atratividade da carreira docente na SEDUC certamente melhorou para novos ingressantes, mas o efeito desse novo desenho para a retenção do Quadro do Magistério atual e no médio prazo não é garantido e deve ser monitorado ativamente pela SEDUC — hábito que a Pasta não demonstrou possuir em nenhuma das Requisições efetuadas pela fiscalização.

Por fim, em relação à equidade na execução de todas essas políticas, a fiscalização conclui que essa preocupação tem sido incluída com mais assertividade no desenho das políticas da SEDUC apenas nos anos mais recentes, tendo a Pasta tradicionalmente se preocupado mais com a igualdade formal do que com a igualdade material preconizada pelo conceito de equidade. O risco mais elevado para a equidade da rede apurado por esta fiscalização reside na expansão do PEI até sua universalização, que não conta com um planejamento adequado para os próximos anos. Assim, o risco associado é o estabelecimento de uma nova grande desigualdade na rede

> estadual, com parte do alunado tendo acesso a uma proposta pedagógica de educação integral, e outra parte sem acesso a essas oportunidades. (grifei)

Abaixo, os destaques feitos pelo Ilustre Diretor de Departamento de Supervisão da Fiscalização – I a respeito das condições do ensino estadual:

> Não bastasse a gravidade na aplicação de sobreditas despesas, melhor sorte não assiste na efetividade e qualidade dos resultados quando verificados os achados das fiscalizações de natureza operacional, assim como as "Ordenadas", as quais merecem as seguintes considerações:
>
> Quanto à manutenção das escolas estaduais, tanto o Censo Escolar[12] como a IV Fiscalização Ordenada de 2021 – Unidades Escolares – Retorno Presencial, constataram deficiências em inúmeros pontos.
>
> O Censo Escolar apresentou os seguintes números: 1.782 escolas estaduais sem internet banda larga e 214 sem qualquer internet; 407 escolas sem pátio ou quadra coberta; 38 escolas sem banheiro; 7 escolas sem água potável; 2 escolas sem esgoto e 1 sem água.
>
> A IV Fiscalização Ordenada de 2021 – Unidades Escolares – Retorno Presencial visitou 141 escolas estaduais. As principais deficiências encontradas foram: inadequações nos banheiros (58,87%), inadequações nas salas de aula (29,79%), escolas sem Auto de Vistoria dos Corpos de Bombeiros – AVCB no prazo de validade (88,65%).
>
> Tais constatações nas instalações físicas demonstram ambiente inadequado aos alunos da rede estadual, com a

[12] Realizado pelo (INEP/MEC) em 2020 com dados divulgados em 2021

possibilidade de interferir no resultado da aprendizagem e na qualidade do ambiente escolar.

E, a teor das fiscalizações operacionais levadas a efeito, registramos o TC nº 0022726.989.21-3, que cuidaram das Medidas Emergenciais realizadas em decorrência da Pandemia da Covid-19, com ênfase nas ações de recuperação de aprendizagem e o TC nº 0022692.989.21-3, que examinou a Eficácia Escolar e Equidade na Rede Pública Estadual.

Em resumo, referidas fiscalizações operacionais cuidaram dos seguintes aspectos:

Fiscalização Operacional - TC nº 0022726.989.21-3 - Secretaria da Educação – Medidas Emergenciais realizadas em decorrência da Pandemia da Covid-19, com ênfase nas ações de recuperação de aprendizagem

[...]

Constatou-se que: **parcela relevante dos estudantes da rede estadual permaneceu à margem do ensino remoto no ano de 2021**[13], quando avaliada a participação estudantil no Centro de Mídias (principal estratégia adotada pela Seduc para continuidade do processo de ensino-aprendizagem em relação às atividades escolares não presenciais); **parte dos estudantes da rede estadual de ensino não alcançou a frequência mínima exigida pela LDB**, nas disciplinas avaliadas, considerando tanto o ensino remoto quanto o presencial; uma parcela significante dos alunos da rede estadual apresentou dificuldades no desenvolvimento da aprendizagem, alcançando um desempenho insuficiente.

[13] 621.375 estudantes não tiveram contato com a plataforma; cerca de 1,75 milhão (52,3%) de estudantes não ingressaram na plataforma digital em pelo menos um dos dois primeiros meses do ano de 2021 (foram considerados os meses de fevereiro e março);

> Quanto aos programas de recuperação estudantil: falhas detectadas nas articulações avaliadas do Programa de Recuperação e Aprofundamento, relacionadas especialmente à falta de abrangência do programa às demais disciplinas do currículo, insuficiência de profissionais alocados, falta de engajamento dos professores e estudantes, e desempenho módico dos educandos nas avaliações diagnósticas e formativas; **poucas unidades escolares ofereceram, de fato, o Projeto de Reforço e Recuperação; baixa adesão de alunos inscritos.** (grifei)

Às aludidas anotações acrescento que, sob minha ótica, a **Ação Estudante do Programa Bolsa do Povo Educação poderia ter ajudado na mitigação do absenteísmo ou evasão escolar, e no estímulo à participação mais ativa dos alunos nas atividades escolares ao longo de 2021**[14], por exigir, entre

[14] De acordo com a Fiscalização:
- à época do levantamento, havia 3.345.385 alunos na rede de ensino estadual;
- "nos meses de fevereiro e março foram registrados respectivamente 1.574.690 e 1.548.101 estudantes distintos que acessaram a plataforma CMSP. **Isso significa que cerca de 1,75 milhão (52,3%) de estudantes não ingressaram na plataforma digital em pelo menos um dos dois primeiros meses**" (grifado no original);
- entre abril e outubro, houve melhora na participação dos discentes em relação à conexão na plataforma, variando entre 1.900.656 alunos em julho e 2.259.216 em setembro;
- quanto ao engajamento dos estudantes, **verificou-se que o período de maior participação dos estudantes foi em abril, quando 38,14% (ou 1.276.105) estiveram conectados por mais de 2 horas ao longo do mês**, somados todos os ingressos na plataforma. Isto significa que grande parte dos discentes não se mantiveram conectados por muito tempo no Centro de Mídias, revelando um engajamento discreto dos alunos nas atividades escolares não presenciais, uma vez que **a maioria sequer ultrapassou duas horas de conexão ao longo de cada mês**;
- no auge dos acessos à plataforma de *streaming*, em novembro, apenas 3,29% do Ensino Médio, em média, assistiram as aulas a cada vídeo publicado, ou seja, o uso do Youtube para reprodução de videoaulas também não impulsionou o envolvimento dos estudantes com as atividades escolares não presenciais;
- em todos os bimestres do ano letivo, mais de 1/3 de todo o alunado não resolveu nenhuma atividade posteriormente em cada videoaula (entre 34,09% e 48,28%), representando quantidades superiores a 1,1 milhão de estudantes;
- dos estudantes que concluíram ao menos uma tarefa, cerca de 20% realizaram menos de 75% do total de tarefas atribuídas em cada um dos bimestres letivos.

outros requisitos, ***(i)*** frequência escolar de 80%, registrada pelos professores no Diário de Classe Digital; ***(ii)*** a realização de atividades complementares que, somadas, totalizem o equivalente a, pelo menos, 2 (duas) horas diárias por meio do aplicativo do Centro de Mídias de São Paulo, e ***(iii)*** participação em pelo menos uma atividade ou avaliação de aprendizagem na Plataforma de Atividades e Avaliação Formativa de São Paulo, a cada bimestre.

No entanto, além do seu reduzido alcance – limitado a 300 mil estudantes, com preferência aos matriculados no Ensino Médio, em situação de pobreza ou extrema pobreza, isto é, com renda familiar mensal *per capita* de até R$178,00 – a Ação **foi regulamentada pela Resolução SEDUC 75 apenas em <u>27 de agosto de 2021</u>**, prevendo que o estudante interessado em participar poderia manifestar interesse somente em **setembro de 2021**[15] (e não até setembro), ou seja, **quando já decorrido todo o primeiro semestre do ano letivo de 2021, e quase 01 ano e 05 meses do reconhecimento do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19**.

Lembro que o Plano Estratégico 2019 – 2022 (Educação para o Século XXI)[16] assim prevê:

> **1.3 Gestão da rede de ensino**
>
> No tocante à gestão da rede, o desafio principal é mitigar os efeitos da baixa eficiência operacional, que desviam o foco do essencial: a aprendizagem dos estudantes. Modernizar, informatizar e sistematizar as atividades operacionais de

---

[15] "Artigo 7º - O estudante da rede estadual de ensino interessado em participar do Programa poderá manifestar interesse **em setembro de 2021** e no início do ano letivo de 2022, conforme datas a serem divulgadas pelo Centro de Mídias da Educação de São Paulo e através do site www.bolsadopovo.sp.gov.br."

[16] https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/plano-estrategico2019-2022-seduc_compressed.pdf

suporte, como alimentação escolar, transporte escolar, limpeza, manutenção e obras são condições necessárias para aumentar a eficiência operacional da Secretaria, ao garantir **agilidade** na aquisição e na gestão de bens e serviços. É necessário modernizar e otimizar todos os sistemas de gerenciamento, de forma a **garantir celeridade nos processos e melhor gestão**. Atualmente, grande parte da energia e do tempo de diretores, dirigentes, gestores e técnicos é despendida com atividades operacionais e administrativas, em detrimento do foco pedagógico voltado à aprendizagem. Além disso, **utilizar os recursos de forma eficiente, promovendo a qualidade do gasto público, é essencial, tendo em vista que apenas 0,89% da dotação orçamentária de 2019 é para investimentos**. Desde 2015, esse percentual vem caindo em função da crise fiscal que atinge o país (ver gráfico 5). Um dos desafios da secretaria é aumentar a capacidade de investimento, com melhoria do gasto público, isto é, qualificando o gasto e racionalizando despesas correntes18. É possível **entregar mais resultados para a sociedade gastando menos**.

E também:

• Eficiência Operacional

Esse projeto tem como objetivo aumentar a eficiência operacional da secretaria por meio de sistemas informatizados, melhorias na prestação dos serviços de transporte escolar, limpeza, alimentação escolar e nas demais atividades administrativas e operacionais, visando reduzir o volume de atividades realizadas nas diretorias de ensino e nas escolas para que o foco seja a aprendizagem de todos os estudantes.

Aliado a isso, busca-se promover melhorias do gasto público, racionalizando e otimizando despesas correntes para ampliar os investimentos em obras de construção e reformas de escolas, adequação dos ambientes de aprendizagem, incluindo salas de professores e de planejamento coletivo, aumento da conectividade, atualização do parque tecnológico das escolas e unidades administrativas e possibilitar maior valorização do magistério.

DESAFIOS	PRINCIPAIS ENTREGAS À SOCIEDADE
• Melhorar a eficiência operacional	• Novos modelos de prestação dos serviços de suporte à educação
• Aumentar a capacidade de investimentos com otimização de despesas correntes	• Adequação dos ambientes de aprendizagem
	• Atualização do parque tecnológico das escolas e das unidades administrativas
	• Criação do Programa Estadual Dinheiro Direto nas Escolas (PEDDE)

33

[...]

2.6 Fundamentos

Quatro fundamentos alicerçam o plano estratégico, devendo orientar todos os projetos e ações: cuidar das pessoas, zelar pelos recursos públicos, ampliar o uso de tecnologia e otimizar processos.

Cuidar das pessoas

Cuidar das pessoas é tratá-las com respeito e atenção, acolhê-las e buscar oferecer o melhor atendimento e as soluções possíveis a seus problemas de acordo com suas especificidades e diferenças. Portanto, é essencial cuidar dos estudantes, dos pais ou responsáveis, dos professores, dos gestores e de todos os profissionais da educação.

Utilizar os recursos públicos de forma eficiente

Fazer mais, gastando menos e zelando pelos recursos públicos, utilizar os recursos públicos de forma mais efetiva, alinhando a alocação de recursos ao plano estratégico para que sejam destinados conforme as prioridades e de maneira eficiente, para que os resultados almejados sejam alcançados.

Ampliar o uso de tecnologia

Automatizar todos os processos, visando melhorias na gestão, e ampliar o uso de recursos tecnológicos para fins pedagógicos para avanços na aprendizagem.

Otimizar processos

Identificar oportunidades de otimização e melhorias de processos, buscando maior agilidade e eficiência na prestação de todos os serviços.

Por tudo o quanto aqui fora relatado, acredito não se levou adequadamente em consideração a obrigação de efetuar despesas que vinculem o erário dentro de um critério de razoável eficiência, conceito intimamente ligado à economicidade das despesas do Governo. Aliás, não se espera do Gestor da coletividade uma avarenta administração dos recursos públicos, mas sua racional utilização, ou seja, a questão não é gastar pouco ou muito, porém despender adequadamente, já que o dinheiro público deve ser usado com bom senso.

Pertinente esta última anotação, antes de seguir ao próximo ponto, na verdade, uma sugestão para que, se ainda não se utiliza deste instrumento, **avalie o Estado a conveniência de adotar a "gamificação" na educação**, técnica que, segundo pesquisas, é bastante eficaz para aumentar o interesse e participação dos alunos nas atividades escolares e, consequentemente, para o aprendizado, podendo ser integrada ao Projeto de Reforço e Recuperação.

3. RENÚNCIA DE RECEITAS

No tópico atinente aos benefícios fiscais concedidos, a novidade fica por conta da curiosa artimanha agora empregada pelo Estado para não apresentar informações a esta Corte sobre os valores fruídos por beneficiário, aliás, bem menos elaborada do que o uso do argumento de "sigilo fiscal", defendido com afinco em exercícios pretéritos. Ao contrário, é bastante simplista, resumindo-se à alegação de que:

> Os relatórios produzidos estão estruturados para atender as exigências orçamentárias, porém não há um sistema específico para sua geração, de forma automatizada. Pela complexidade dos levantamentos e pela limitação de recursos disponíveis, foram implantadas rotinas para quantificação com periodicidade anual para as dimensões mencionadas, **com exceção do levantamento por contribuinte**. (grifei)

Faltam-me palavras para expressar o que realmente penso sobre a conduta do Governo de São Paulo, mas, quanto à única ressalva consignada em suas justificativas, me vem à mente o vocábulo "conveniência", obviamente, para a Administração. **Primeiro** porque, diferentemente da tese de "sigilo fiscal", passível de contra-argumentação, a arguição de inexistência de um sistema que permita extrair as informações solicitadas é mais difícil de ser refutada, já que demanda provas, ou ao menos indícios, de haver, sim, ferramentas para levantamento dos dados omitidos. **Segundo**, porque a falta da citada informação constitui sério empecilho ao pleno exercício do controle externo. Tanto que não foi possível à DCG opinar, com razoável segurança, sobre:

> a) Atuação da fiscalização tributária em situações atípicas de alta variabilidade da fruição de benefícios, principalmente em períodos de recessão, onde uma abrupta queda de arrecadação não significaria um alerta ao fisco;
>
> b) Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e cumprimento de pré-requisitos necessários ao usufruto do benefício;
>
> c) Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista ou, no mínimo, ao entorno geográfico e regional onde está situada;
>
> d) Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas e com alta demanda, em detrimento de outros;
>
> e) Identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores merecedores de usufruir dos

recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante;

f) Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;

g) Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;

h) Desvios de finalidade na concessão de benefícios;

Inviável, também, segundo a DCG, avaliar a "efetividade dessa política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrente e seu custo-benefício para a sociedade como um todo", sem os dados sobre os beneficiários e montantes de recursos públicos a eles destinados (fls. 539).

Com isso, entendo que o Governo do Estado conseguiu converter em insustentável uma situação que por muito tempo se manteve em patamares críticos.

Inaceitável, ou melhor, inacreditável que um dos Estados da federação com mais recursos econômico-financeiros e humanos qualificados, afirme não ter condições operacionais para implantar um sistema funcional e monitorar um dos aspectos que, no meu juízo, é dos mais significativos no âmbito da Administração Pública, frente ao impacto nas receitas e demais políticas públicas.

Lembro que, já nas contas de 2017, em virtude de diversas inadequações verificadas, este Tribunal determinou a apresentação de um plano de ação, "com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas

finanças do Estado"; embora criado em 2018, após quase 04 anos, há muito a se implementar ainda, como aponta o quadro estampado às fls. 528 do relatório da DCG:

Quadro 6 – Síntese de conclusões sobre o Plano de Ação – Monitoramento 2021

Eixo do Plano de Ação:	Conteúdo - Resumo	Conclusão
Eixo A.1	Regularização dos benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ.	**Expectativa atendida.**
Eixo B.1 a B.3	Apresentação de processos para definição dos limites temporais de vigência	**Expectativas não atendidas** Na Resolução SFP nº 24 de 04/04/2022 não há menção sobre a estipulação de prazo e não incluiu a necessidade de realização de estudo que apresente "considerações sobre o prazo de vigência adotado" e que leve em consideração a vinculação à motivação e ao interesse público envolvido; ao alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, além do necessário respeito aos efeitos na meta fiscal. Não é concebível a concessão de benefícios por prazo indeterminado, sem apresentação da necessária justificativa. Além disso, não se encontra no material menções ao legado de benefícios já concedidos sem prazo e sem análise.
Eixo C.1 e C.2 Substituído por C.1 a C.8	- Implantação de controles e sistemas de informação para mensuração dos valores fruídos; - Avaliação pelo Controle Interno (estimação, controle, mensuração e efetividade). - Aperfeiçoamento da metodologia de estimação da Renúncia Fiscal na LDO.	**Pendente de implementação** Propostas originais foram abandonadas. Nova proposta (C.1 a C.8) ainda pendentes Ação precisa ser reformulada. Prejudicada por conteúdo que não atende à expectativa de atuação do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado, independente da estrutura da Secretaria da Fazenda.
Eixo D.1 a D.3	Normatização da Política de Incentivos	D.1. **Expectativa atendida** D.2 **Pendente de implementação** D.3. **Prazo postergado, a transcorrer**
Eixo E.1 a E.4	Implementação de controles a priori (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos.	**Prazo postergado para dez/2022** (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)
Eixo F.1 e F.2	- Compatibilizar os parcelamentos de débitos do ICMS à Lei Estadual 6.374/1989; - Realizar estudos de impacto orçamentário financeiro para o exercício; - Preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias de remissões e anistias.	F.1. **Ação cumprida, com prejuízo do conteúdo**: teor criticado pelo TCE no Relatório de 2019. F.2. **Pendente de implementação**

Fonte: Elaborado pela fiscalização

A propósito, consoante verificado pela DCG, nenhum dos poucos avanços constatados ocorreu em 2021. Os que constam como “atendidos” já o estavam quando do exame das contas de 2020.

Em relação ao diagnóstico e planejamento para a concessão de benefícios fiscais, não foram atendidas as determinações e recomendações consignadas nos pareceres das contas de 2017 a 2020.

Consoante apurado pela DCG, “com a implementação do Plano de Ação [...], SFP tem trabalhado no sentido de cumprir os requisitos do Artigo 14 da LRF. Essa tarefa, no entanto, não supre a falta de uma análise de mérito dos benefícios, esta, muitas vezes, pertinente não ao campo funcional da SFP, mas ao campo funcional de outras Secretarias de Estado. Nesse aspecto, é insuficiente que a SFP atue sozinha nesse Plano de Ação, sendo ela tecnicamente incapaz de se pronunciar sobre objetivos específicos ou vantajosidade dos benefícios frente às dinâmicas próprias de seus mercados.” (fls. 531).

Para solucionar esse problema, “o plano de ação apresentado em 2022 indica a <u>intenção</u> de ‘contratação de consultoria externa’, em que pese todo o *know how* e base de conhecimentos de que dispõe a SDE, auxiliada pela Invest São Paulo, além de toda a estrutura de Secretarias e Órgãos envolvidos em temas específicos e que podem contribuir para o necessário estudo e diagnóstico de renúncia de receitas atinentes a políticas públicas que estão sob sua gestão e cuja capacidade de analisar a viabilidade técnica, a efetividade e impacto da política e o interesse público envolvidos nas atividades que sustentam as políticas públicas sob sua gestão, deveriam ser pré-requisitos para existência deste órgão” (fls. 531/532).

Citam-se, como exemplos, a Secretaria da Saúde, para concessão de benefícios em medicamentos; a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, para benefícios na comercialização de hortifrutigranjeiros e de inseticidas; a

Secretaria de Turismo, para concessão de benefícios às companhias aéreas, e a Secretaria da Cultura e Economia, para benefícios na área cultural.

Conclui-se, então, que, assim como em exercícios anteriores, "**os processos encaminhados pela SFP para o Governador não contaram com a juntada de estudos técnicos que pudessem atestar a vantajosidade das medidas propostas frente a qualquer objetivo elencado, ainda que genérico. As evidências também apontam que, mesmo fora dos processos que encaminharam as propostas de benefícios tributários, há poucos estudos técnicos no arquivo da SFP.**" (grifado no texto original – fls. 532). Sem esses dados, não haverá parâmetros para análise da conveniência em manter ou revogar os benefícios futuramente.

Além disso, os documentos juntados no TC-5075.989.21 (Eventos 47 e 48) evidenciam que **a impropriedade, consubstanciada na inobservância aos artigos 150, § 6º e 155, §2º, XII, "g", da Constituição Federal, se mantém**, com embasamento nos artigos 22, II, e 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, prática, esta, duramente criticada na instrução e apreciação das contas de 2020, dando ensejo à determinação para que o Governo do Estado se abstivesse de conceder benefícios tributários por meio de Decreto, em atenção ao princípio da Reserva Legal e às decisões desta Corte[17] e do STF[18].

17

Ainda sobre a renúncia de receitas, a DCG relata o descumprimento do artigo 5º, XX, das Instruções nº 01/2020, "determina o envio de relatório de avaliação, pelo sistema de controle interno, da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade.".

Afirma que, segundo informado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento no Evento 56.100, "considerando que **não havia estrutura de controle interno na SFP em 2021**, não foi elaborado o relatório de avaliação das renúncias de receitas, na forma como solicitado pelo tribunal no inciso XX do artigo 5º das Instruções 01/2020." (grifei).

Essa declaração da SFP não só reconhece a desobediência às Instruções desta Corte, mas também revela que **não foi atendida a recomendação exarada no parecer das contas de 2020, para que se ampliasse a atuação do Sistema de Controle Interno, para atingir os processos de renúncia de receitas**.

Quadro 8 – Síntese dos pareceres prévios de 2016 a 2020 quanto à categoria "Lei em sentido estrito":

Ressalvas, Determinações e Recomendações:	Exercício	Descrição
Determinações	2018	1 - ... além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante **lei em sentido estrito** (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/BB c.c. Lei Complementar no 2411975 e S 6o do art. 150 da CF/BS);
Determinações	2019	10 ... edição de **lei em sentido estrito**, que preveja, inclusive, ...
Determinações	2019	1.1. ... além disso, **internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito** (alínea "g", do inciso XII, do art. 155 da CF/88 c.c. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF;
Determinações	2020	7. **Abstenha-se de conceder benefícios tributários por meio de Decreto**, dando pleno atendimento ao princípio da Reserva Legal e aos julgados desta Corte de Contas e STF;
Determinações	2020	À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que: 16. **Deixe de propor minutas de decreto** como meio hábil para a concessão de benefícios tributários;
Determinações	2020	21.1 ... além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante **lei em sentido estrito** (alínea "g", do inciso XII, do art. 155 da CF/88 c.c. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF;

Fonte: Elaborado pela legislação

[18] Por exemplo, a ADI nº 5.929/DF.

Reproduzo a seguir o quadro 10 do relatório da DCG, que indica as determinações feitas no exercício de 2020, com conteúdos similares a determinações de exercícios anteriores:

Ressalvas, Determinações e Recomendações	Exercício	Descrição	Categorização
Ressalvas:	2020	Determinações decorrentes das ressalvas: Ao Governo do Estado: Determinações 6 a 10; À Secretaria da Fazenda e Planejamento: Determinações 19 a 21.	Renúncia
Determinações	2020	Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: 6. Adote **estratégia estruturada de desenvolvimento econômico**, garantindo a existência de processo de **planejamento** que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento;	Estudos e diagnóstico prévio
Determinações	2020	7. **Abstenha-se de conceder benefícios tributários por meio de Decreto**, dando pleno atendimento ao princípio da Reserva Legal e aos julgados desta Corte de Contas e STF;	Lei em sentido estrito
Determinações	2020	8. Somente conceda incentivos fiscais com a devida **comprovação de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal**;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	9. **Garanta** que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, **sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno** do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse Sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores;	Atuação do controle interno
Determinações	2020	10. Prossiga com o **Plano de Ação** e o Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;	Plano de Ação
Determinações	2020	À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que: 16. **Deixe de propor minutas de decreto** como meio hábil para a concessão de benefícios tributários;	Lei em sentido estrito

Determinações	2020	17. Regularize as minutas de atos concessórios de benefícios tributários, de modo que **contenham estudos que garantam o atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal**;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	18. Somente encaminhe minutas de atos concessórios de benefícios tributários relativos ao ICMS que estejam amparadas em **convênios aprovados e ratificados pelo CONFAZ**;	Confaz
Determinações	2020	19. Promova a **consolidação metodológica da estimativa das renúncias** de receitas de modo a permitir sua comparabilidade ao longo do tempo e ...	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	19. ... as incluir na **escrituração contábil** do Estado, conforme orientações da Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16;	Reconhecimento contábil
Determinações	2020	21. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos: 21.1. Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do Convênio da **CONFAZ** e, ...	Confaz
Determinações	2020	21.1 ... além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante **lei em sentido estrito** (alínea "g", do inciso XII, do art. 155 da CF/88 c.c. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF;	Lei em sentido estrito
Determinações	2020	21.2. Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos **requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal**, quanto aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	21.3. Que a concessão dos benefícios fiscais **se insere em política pública estratégica de fomento**, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômicos bem definidos; e	Estudos e diagnóstico prévio
Determinações	2020	21.4. Que os órgãos responsáveis pelo ente exercem eficaz e suficientemente o controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a **mensuração** do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, ...	Mensuração
Determinações	2020	21.4 ... sua **compatibilidade com a autorização inserida na LOA** para aquele exercício e ...	Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF)
Determinações	2020	21.4 ... o **real atingimento dos objetivos socioeconômicos** colimados;	Avaliação e Monitoramento

Fonte: Elaborado pela fiscalização

Nota: As determinações 17, 18, 21.1 e 21.2, destacadas em azul, tiveram alguma evolução de cumprimento quanto ao que foi determinado.

A maioria das determinações listadas **não foi atendida** ou teve a **análise prejudicada, por falta de informações**, e, quanto às destacadas em azul, apurou-se apenas alguma evolução corretiva.

Quanto à previsão da participação da renúncia fiscal na arrecadação de ICMS, o Anexo I da LDO para 2021 (Lei nº 17.286/2020)[19] apresenta o seguinte quadro:

ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL - ICMS (100%)

(Em R$ Milhões)

PREVISÃO				
Ano	Arrecadação Prevista	Renúncia / Arrecadação %	Perda de Arrecadação Prevista	Arrecadação Potencial
2021	150.176	10,1%	15.180	165.356
2022	160.087		16.182	176.269
2023	170.243		17.208	187.451

Fonte:
Perdas na Arrecadação: DW-BO Universo Nova GIA 15/04/2020
Arrecadação: DW-BO Universo Gare ICMS 15/04/2020
Parâmetros Econômicos: FOCUS: 09/04/2020 – Projeções de Receitas Orçamentárias e Parâmetros Macroeconômicos – versão 13/04/20(CPAR)

Na sequência, aquela peça orçamentária relacionada as renúncias fiscais de ICMS, base 2019, constando o termo “sigilo fiscal”, sem valores ou percentuais, para algumas categorias.

Note a significativa diferença daqueles valores em comparação aos estimados na LDO para 2022 (Lei nº 17.387/2021, Anexo I – Metas Fiscais – Estimativas e Compensação da Renúncia de Receita), referentes ao ICMS:

R$ milhões

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2022	2023	2024	
[...]						
TOTAL			53.149,84	64.791,43	69.609,32	

Expressiva discrepância também é observada no Anexo I – Metas Fiscais – Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita do Projeto de lei de LDO

19 http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20200821&Caderno=Suplemento&NumeroPagina=1

para 2023 (PL nº 247/2022), que estima as renúncias de receitas para 2023, 2024 e 2025, respectivamente, em R$81.371,23, R$86.335,86 e R$91.575,35.

A imprecisão no cálculo é mencionada no próprio Anexo I da LDO para 2021:

> As estimativas de renúncia das modalidades isenção/redução de base de cálculo e créditos outorgados/presumidos utilizaram para o seu computo dados declarados pelos contribuintes do ICMS, que se constituem na principal fonte de informações econômico-fiscais a disposição da Secretaria da Fazenda. **Por sua natureza, estes dados estão sujeitos à imprecisão no seu preenchimento, o que pode prejudicar a exatidão da apuração da renúncia**, muito embora a Sefaz faça uma depuração prévia dos dados para identificar valores discrepantes, mitigando assim os erros de estimativa.
>
> As estimativas de renúncia pautam-se pelo conservadorismo. **Os valores calculados tendem a ser superestimativas**, uma vez que assumimos implicitamente que os benefícios sempre reduzem o faturamento do setor e, consequentemente, reduzem o recolhimento de tributos aumentando o valor renunciado. Em situações especificas e atípicas o benefício pode gerar aumento do faturamento das empresas e eventualmente aumento de arrecadação, estas situações não estão contempladas pelas metodologias utilizadas na apuração da renúncia. (grifei)

No mínimo, o cenário apresentado demonstra falta de zelo na administração, estruturação e planejamento dos aspectos inerentes aos benefícios fiscais, em grande parte, concedidos sem observância aos regramentos vigentes e/ou estudos prévios sobre os respectivos impactos socioeconômicos (atração de investimentos, desenvolvimento econômico ou social de determinada região etc.), que demonstrem para a sociedade, de forma transparente, a vantagem

de se abrir mão, anualmente, de bilhões em receitas que, acaso ingressassem nos cofres públicos, poderiam suprir as carências da população em áreas essenciais, como saúde, educação, assistência social e saneamento básico.

4. RESULTADO PREVIDENCIÁRIO, RECEITAS, DESPESAS, INVESTIMENTOS, PASSIVOS CONTINGENTES E PASSIVO ATUARIAL

No âmbito previdenciário, verificou-se, igualmente, o descumprimento de várias determinações desta Casa, dentre as quais destaco:

- não encaminhamento de projeto de lei à ALESP, para viabilizar a migração de servidores filiados ao RPPS ao PREVCOM, sob o argumento – desacompanhado de justificativas ou estudos – de que o plano de migração, neste momento, não se coaduna com o que se pretende para o equilíbrio fiscal;
- não apresentação de planos de amortização e estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa, a curto, médio e longo prazo;
- descumprimento da Lei Complementar nº 1.010/2007, uma vez que, desde a sua criação, a SPPREV não atua como gestora única do RPPS do Estado de São Paulo, fato, este, que foi inclusive objeto de ressalva no Relatório da Auditoria Independente sobre as demonstrações contábeis de 2021 da Autarquia;
- não houve aprimoramento do sistema para melhor interação com o SISOBI, remanescendo falhas que cooperam para a cessação intempestiva dos benefícios por óbito;
- não foram implementadas regras e procedimentos internos na SPPREV visando à padronização dos cadastros dos segurados, para mitigar as falhas no cruzamento de dados com o SISOBI;
- não foi adotada rotina de acompanhamento dos processos encaminhados à Procuradoria Jurídica, a possibilitar o dimensionamento dos prejuízos sofridos pela Autarquia e a taxa de recuperabilidade;

- a Autarquia ainda possui diversos imóveis vagos ou invadidos gerando altos custos, quando poderiam ser vendidos ou alugados, para obtenção renda ou receita;
- não foram implementadas rotinas consistentes de validação das informações constantes de todas as bases de dados, gerenciadas ou não pela SPPREV, antes do envio ao atuário, para as reavaliações atuariais (reincidência);
- quanto às bases cadastrais da USP e UNICAMP, permaneceu o descumprimento do artigo 38, § 1º, II, da Portaria nº 464/2018, segundo a qual a base de dados cadastrais da avaliação atuarial deve estar posicionada entre setembro e dezembro do exercício relativo à avaliação atuarial anual, com data focal em 31 de dezembro (reincidência);
- apesar da abertura conferida na EC nº 103/2019 para redução do abono permanência, a SPPREV não realizou nenhum estudo neste sentido, respondendo à Fiscalização que a análise caberia à UCRH – Unidade Central de Recursos Humanos, por tratar-se de servidores ativos;

Ainda, não restou atendida a recomendação para correção do procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, contabilizando-as de forma extraorçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Somam-se a isso as seguintes ocorrências apontadas pela DCG:

- as contas de controle utilizadas para o registro da Receita na SPPREV no valor total de R$ 8.446 milhões apresentam diferenças na ordem de R$2 milhões do que foi efetivamente contabilizado R$8.448 milhões, o que compromete a fidedignidade e a verificabilidade do registro dessas receitas pela Autarquia;
- divergências nos registros das contribuições previdenciárias, que no 1º semestre de 2021 somavam R$ 1.253 mil (contribuições dos servidores

civis do RPPS) e R$ 15.019 mil (contribuições da Polícia Militar), segundo a SPPREV, por erros na geração do arquivo;

- classificação errônea do passivo "Precatórios após a LRF" no demonstrativo patrimonial.

Embora tenha havido redução de 35,23% no déficit previdenciário, possivelmente em razão das mudanças introduzidas pela reforma da previdência, sob minha ótica, esta e outras circunstâncias positivas apuradas pela DCG não alteram o cenário econômico-financeiro caótico da SPPREV.

Com efeito, em 2021, o déficit previdenciário ainda era de expressivos R$17.767.560, e, conforme apontado pela DCG, o crescimento constante das despesas com inativos não tem sido acompanhado pela capacidade de contribuição da população ativa, dada a existência de 0,77 ativos para cada inativo.

Além disso, os precatórios decorrentes de ações judiciais têm crescido exponencialmente, passando de R$322 milhões, em 2020, para R$566 milhões em 2021 (diferença de 75,88%), e esses valores não são provisionados no Balanço Patrimonial da Autarquia.

Importante ressaltar que, para cobrir a insuficiência financeira decorrente da diferença entre as receitas das contribuições patronais e dos segurados e a quantia necessária para suportar os benefícios concedidos, o Estado tem realizado aportes diretos de recursos, que, em 2021, atingiram a cifra R$16.461.040, ou seja, 42,71% das despesas previdenciárias da Autarquia.

A piorar, como já assinalado anteriormente, parte dos gastos com aposentadorias e pensões foi indevidamente custeada com recursos do FUNDEB, e outra parcela, da fonte Tesouro, foi, na minha concepção, irregularmente contabilizada para apuração dos percentuais mínimos de

aplicação no ensino, em que pese não se enquadrar no conceito de "manutenção e desenvolvimento do ensino público".

Nesse contexto, o mínimo que se poderia ter feito era empreender mais esforços na efetivação das medidas determinadas e recomendadas por esta Corte, buscando, com isso, equacionar os déficits previdenciário e atuarial, ou ao menos reduzi-los, o que não ocorreu.

5. DÍVIDA ATIVA

Em relação à dívida ativa, anoto, de pronto, que não foram cumpridas as recomendações para que ***(i)*** se concluísse a alteração da metodologia de projeção para perdas, para adequação ao sugerido pela IPC 02, e ***(ii)*** se aprimorasse a gestão, estabelecendo procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição e cobrança dos créditos a receber.

Com efeito, não tem sido observado o prazo 90 (noventa) dias, estabelecido no artigo 2º do Decreto nº 61.141/15, para cadastramento dos dados relativos aos créditos fiscais não pagos no devido vencimento, para fins de inscrição na Dívida Ativa.

Na verdade, apenas **53,31%** (R$11,72 bilhões) do total das inscrições na Dívida Ativa efetuadas em 2021 decorreram de créditos cujos fatores geradores se originaram no referido ano, e a própria PGE reconheceu haver uma tendência ao descumprimento do mencionado prazo (v. fls. 104 do relatório da DCG).

Gráficos elaborados pela Fiscalização evidenciam que, em 2020, as inscrições de créditos na Dívida Ativa, referentes ao IPVA, se deram com até 2.626 dias de atraso em relação à data de vencimento; relativos ao ICMS declarado, com até 1.152 dias de atraso, e atinentes ao ICMS autuação, até 532 dias.

A própria PGE informa que “o atraso na inscrição provoca represamento de dívidas, que são depois inscritas em lotes praticamente inadministráveis” (v. fls. 105 do relatório da DCG).

Além disso, os registros contábeis vêm demonstrando que a metodologia usada para apuração do *impairment* é falha e gerou distorção relevante no Balanço do exercício de 2021, em virtude da superavaliação no saldo patrimonial dessa conta.

Relata a DCG que a revisão da metodologia de apuração das perdas na dívida ativa vem sendo prometida desde 2016; contudo, diferentemente do que orienta a IPC 02, em seu item 95, no exercício de 2021 o Estado não levou em consideração o sistema de *rating*, ou o histórico de recebimentos dos créditos inscritos em dívida ativa, para calcular o teste de *impairmet* do exercício corrente.

Para se ter uma ideia da distorção, em 2021, a expectativa de recebimento prevista era de pelo menos 49,29% do estoque, mas a análise de baixas evidenciou, posteriormente, que os efetivos recebimentos de Dívida Ativa não superaram a 0,98% do estoque inicial do exercício de 2021.

Segundo a PGE, o uso de critérios de *rating* está previsto na Resolução PGE nº 27/2020, mas “serão necessárias discussões com a Contadoria Geral do Estado para implementação contábil dos novos critérios” (fls. 115).

Apurou-se, ainda, que, do total de baixas realizadas nos últimos 05 anos (R$169,17 bilhões), o correspondente a pagamentos (R$16.296.845) representa menos de 10%, ressaltando a DCG que “os débitos cancelados, prescritos e os débitos remitidos significam **perdas para os cofres públicos**, pois não representam a troca de um ativo por outro ativo, e sim a baixa de um ativo por uma perda (despesa) no período analisado. O total de baixas originadas por esses créditos, nos últimos 5 anos, atingiu o montante de

R$137.589.382 mil, representando 81,33% do total de baixas do período (R$169.171.269) e 80,34% do estoque da dívida ativa após o ajuste por perdas por irrecuperabilidade (R$171.269.454.947).” (grifei)

Sobre o tema, assim ponderaram os Assessores da área de economia desta ATJ:

> Constata-se, então, um grau de desequilíbrio entre as entradas e as saídas dos créditos de dívida ativa, conjugada com a vultosa inadimplência, movimento este, que tem se repetido por diversos exercícios.
>
> O cenário chama atenção, tendo em vista a necessidade permanente de medidas visando à continuidade do quadro de equilíbrio fiscal e garantia de criação/continuidade de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos, o que nos leva a concluir pela existência de grande potencialidade de recursos oriundos dessa rubrica, cujo impacto seria considerável para arrecadação.
>
> A título de exemplo, para efeito comparativo, destacamos que o valor do estoque de dívida ativa atual, considerando o saldo recuperável (R$ 171,26 bilhões), representa 69,53% do montante total de receitas fixado para o exercício de 2021 (R$ 246,33 bilhões), alcançando 86,95% quando comparada a RCL (197 bilhões). De outra ótica, a grandeza deste saldo a receber ganha contornos ainda mais evidentes, quando se observa que o valor total de investimentos no exercício, de R$ 17,94 bilhões, representa tão somente 10,48% do saldo de dívida ativa do Estadual.

No meu entendimento, a displicência, inércia ou ineficiência verificada na inscrição e cobrança da Dívida Ativa, bem como na apuração dos valores

recuperáveis e irrecuperáveis, constitui falha grave e, assim como as abordadas anteriormente, contamina as contas em análise, porque, além de provocar distorções nas peças contábeis, reduz significativamente a chance de recebimento dos débitos pelo Estado, quase que configurando uma "renúncia de receitas por omissão", em patente prejuízo aos cofres públicos.

6. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Na LDO de 2021, foi incluída autorização genérica para a realização de transposições, remanejamentos e transferências de recursos, mediante abertura de créditos adicionais por Decreto do Executivo, em até 15% da despesa fixada.

Com essa medida, atenderam-se às recomendações exaradas nos pareceres das contas de 2019 e 2020[20], porém, ampliou-se bastante a liberdade do Executivo para alterar o orçamento, em relação aos exercícios pretéritos.

De acordo com o relatório da DCG, "nas LDOs de anos anteriores, havia autorização para transposição de recursos, dentro de um mesmo órgão, e obedecendo a distribuição por grupo de despesa, até 10% da despesa fixada.", e as transferências ou remanejamentos eram limitadas às hipóteses de reforma administrativa.

20

RECOMENDAÇÕES[91]:

À **Secretaria da Fazenda e Planejamento**, para que:

14. Acrescente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, autorização específica para a realização de remanejamentos, transposições e transferências que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente estipulados;

RECOMENDAÇÕES[92]:

À **Secretaria da Fazenda e Planejamento**, para que:

47. Apenas realize remanejamentos, transposições e transferências, que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente planejados, caso exista autorização em lei específica ou previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

É fato que os remanejamentos, transferências e transposições alcançaram o patamar de 8,1% da despesa fixada para o exercício, abaixo, portanto, dos 15% estabelecidos. Todavia, isso significa que R$19,9 bilhões foram realocados em decorrência da repriorização de ações governamentais.

Ademais, houve aumento expressivo dos créditos suplementares em 2021, de 77% em comparação com 2020, totalizando R$51,1 bilhões.

Assim como a DCG, entendo que "tais instrumentos [...] podem impactar na execução das políticas públicas da forma como aprovado na Lei Orçamentária Anual e devem conter adequada justificativa de qual necessidade está sendo atendida e porque a repriorização se faz necessária para atendimento ao interesse público, em detrimento da política pública que havia sido pactuada e aprovada", com participação do Legislativo e da população.

Verifica-se no quadro estampado às fls. 191/192 do relatório da Fiscalização que alguns programas tiveram suas dotações iniciais reduzidas em mais de 50%, chegando um deles a 98%.

De outro lado, um único Decreto previu a suplementação de R$1 bilhão para o Programa 1606 – Melhorias da Malha Rodoviária, cujo escopo é a realização de obras e manutenção em diversas rodovias do Estado.

A título meramente exemplificativo, houve programas em que a suplementação atingiu 479% (São Paulo + Inclusão), 314% (Planejamento, Estão Estratégica e Modernização do Transporte Metropolitano), 224% (Agro-SP Sustentável) e 183% (Participação Societária).

Tantas alterações, e com tal magnitude, podem transformar as leis orçamentárias em meras peças de ficção, direcionando ou redirecionando o

dinheiro público a ações que passam ao largo das necessidades mais prementes da população.

Enfim, como salienta a DCG, “o planejamento é uma das mais importantes ferramentas da administração pública, mais do que estimar receita e fixar despesa, o processo de elaboração do orçamento público, com a participação dos Poderes constituídos, define onde e como os recursos públicos serão distribuídos, além da definição das metas e prioridades para o período em questão. Daí a importância de prever as despesas da forma mais precisa possível, de modo que as referidas alterações não comprometam a execução de programas e ações de outras secretarias/órgãos e respectivas políticas públicas previamente aprovadas pelo Poder Legislativo, através da LOA, com impacto na vida da população envolvida.”.

Compartilho, então, da proposta de recomendação para que se dê mais atenção ao planejamento das leis orçamentárias, a fim de reduzir a necessidade de expressivas modificações durante o ano, levando em conta que a “execução do planejamento orçamentário estadual, em conformidade com as prioridades definidas conjuntamente entre os Poderes e com a participação popular, é condição de cumprimento do dever legal e transparência dos administradores públicos.”.

7. APLICAÇÃO NA SAÚDE

As diversas impropriedades indicadas no relatório da DCG demonstram que, em 2021, instalou-se o caos na contabilidade dos recursos de aplicação na saúde, o que a levou, inclusive, a propor a glosa de todo o valor computado na apuração do percentual de aplicação mínima de 12%.

Em síntese, a radical sugestão pautou-se nas seguintes ocorrências:

- não houve utilização de contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) de acordo com o art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012; do art. 33 da Lei nº 8.080/90; do art. 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995; da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 c/c Lei Estadual nº 7.001/1990; e do Manual de Demonstrativos Fiscais 2021;
- houve utilização de conta bancária que não demonstra as ordens bancárias individualizadas (ou seja, com identificação dos credores nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012);
- não houve utilização da unidade orçamentária "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES" (apesar de prevista na LDO e LOA 2021) nos registros de "Código Nome UO" da execução orçamentária que compõem a despesa líquida;
- o valor arrecadado de R$ 166.524.392,49 atribuído a unidade orçamentária "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE – FUNDES foi inferior a despesa líquida;
- o FUNDO ESTADUAL DE SAUDE – FUNDES não é uma unidade gestora (apesar de exigido pelo art.14 da Lei Complementar 141/2012);
- houve insuficiência de R$ 2.295.997.467,91 para cota de programação orçamentária da UO "09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES" em relação a despesa líquida;
- houve incompatibilidade entre as fontes utilizadas que compuseram as receitas líquidas e as despesas líquidas, com despesas em valor superior ao consolidado das receitas sob uma mesma fonte, bem como a utilização de fontes entre as despesas inexistentes entre as receitas;

- entre as fontes de recursos utilizadas nas despesas realizadas, encontravam-se as decorrentes de superávit financeiro (a exemplo de "SUPER.AUX.FIN.COV.19-SAUDE/ASSOC.-LC173/2020", "RESOLUCAO ALESP 922/2020" e "RECURSOS TESOURO SUPERÁVIT-DECRETO 65.051/20"), ou seja, R$ 541.987.710,08 de recursos não integrantes da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde estabelecida pelo art. 6º da Lei Complementar n° 141/2012;
- nos Demonstrativos das "Receitas vinculadas referentes às ações e serviços de saúde por fontes de recursos de 2021" do 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2021 consideraram a fonte detalhada "004001001" de R$ 12.205.834.244.96 (envolvendo recursos de contribuições previdenciárias, contribuições a serviços de assistência a saúde, etc.) entre as receitas vinculadas de R$ 21.870.224.589.28 (do inciso II, § 2º, do art. 198 da Constituição Federal), ou seja, que custearam R$ 21.150.779.045,91 de despesas com as ações e serviços de saúde, o que para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos é prática vedada nos termos do inciso X do art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012;
- em 2021 não houve reuniões (sessões) e deliberações do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 204/1978. Referido Conselho, que não se confunde com o Conselho Estadual de Saúde, é responsável, segundo o Art. 4º do Decreto Estadual nº 59.455/2013, pelo gerenciamento e controle orçamentário e financeiro do FUNDES;
- não houve a elaboração de Demonstrações contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Balanço Patrimonial e/ou Demonstração do Fluxo de Caixa) segregadas do Fundo Estadual de Saúde, visando atender às regras estabelecidas

> no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001.

Não posso negar que, de fato, as inadequações apontadas retiram a fidedignidade dos demonstrativos, o que é muito grave, já que estamos falando de saúde pública, essencial à população, num período pandêmico, ou seja, quando mais se fazia necessário o controle das despesas.

Entretanto, como ponderou o Assessor Técnico responsável pela análise da matéria, cujo posicionamento endosso nesta oportunidade[21], "desconsiderar a integralidade da despesa bruta contabilizada em ações e serviços públicos de saúde, indicando a aplicação em **0%** (zero por cento), depreenderia não computar nem mesmo os gastos que, por obviedade, ocorreram, tais como: - vencimentos e encargos dos servidores lotados na Secretaria da Saúde; manutenção básica das unidades de saúde do Estado (fornecimento de água, energia elétrica, limpeza predial, etc.); aquisição de medicamentos (ainda que por intermédio de decisão judicial); entre diversos outros.".

Também concordo com a posição de não glosar, ao menos no âmbito destas contas, o montante das despesas não realizadas diretamente pela Secretaria da Saúde, porém atribuídas ao FUNDES, sem prévia assinatura de convênio e/ou ajuste, como exigem os artigos 1º e 4º, I, da Lei Complementar nº 204/1978.

Isso porque, como explicado em seu parecer:

> [...] a inclusão de gastos de outras Secretarias na composição da aplicação mínima em Saúde, já ocorreu nos exercícios anteriores, consoante se extrai das prestações de contas, bem

[21] E assim o faço apenas porque não me recordo de ter visto, antes, tamanha desordem na aplicação dos recursos da saúde.

> como se depreende das anotações constantes nos relatórios de instrução das contas anuais precedentes.
>
> Inclusive, há o registro do posicionamento desta E. Corte de Contas, reconhecendo as despesas com saúde de presidiários nos cálculos do investimento mínimo de 12%, justificando, ao meu juízo, neste aspecto em particular, a inclusão de despesa junto à Secretaria da Administração Penitenciaria:
>
> [...]
>
> Compulsando referidos relatórios, não observei anotações condicionando o acolhimento das despesas de outras Secretarias a convênios e/ou ajustes formalizando os programas integrados de saúde, como forma de direcionar o Governo do Estado para adoção de providências neste sentido.
>
> Todavia, como bem salientado na instrução da matéria, do modo como se apresentaram tais despesas, não houve atendimento às exigências contidas no inciso I do artigo 4º da Lei Complementar n. 204, de 20/12/1978, instituidora do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES:

Nesses termos, considero que foram aplicados 12,73% em ações e serviços públicos de saúde, e encampo a proposta de recomendação para que não se repitam as falhas supracitadas em exercícios futuros.

Alio-me à DCG, ainda, nas sugestões de determinações e recomendações listadas às fls. 492/493 do seu relatório.

Finalmente, em vista do que foi apurado na área de ensino, acrescento proposta para que se verifiquem nas próximas contas, se possível e pertinente, eventuais assinaturas de novos contratos de gestão, convênios e ajustes da

espécie no final do ano, com repasses de recursos sem tempo hábil para aplicação e beneficiamento da saúde dentro do exercício, visando ao atingimento do percentual mínimo exigido.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A amplitude de temas esquadrinhados pela DCG, aliada ao escasso prazo regimental fixado para manifestação da ATJ, obriga-me à apresentação de parecer que considero bastante enxuto, sem adentrar à análise de outras questões que, embora não sejam, na minha opinião, determinantes ao resultado do feito, certamente contribuem ao desenho de um cenário ainda mais negativo.

Suscintamente, observo que, além das determinações e recomendações já citadas alhures, diversas outras deixaram de ser atendidas, como as relativas ao controle interno, aos serviços terceirizados e às parcerias firmadas com o terceiro setor.

Ainda, uma série de patologias encontradas nas Fiscalizações Operacionais demonstram que o Estado não tem sido eficiente e zeloso no planejamento, implantação e monitoramento de políticas públicas essenciais à população. Confere indícios, também, de que a repriorização de ações governamentais não se pautou nas necessidades mais prementes da população à época, ligadas aos âmbitos da saúde, sociais e educacionais, e a “sobra orçamentária”, que em parte poderia ter sido usada para expansão e aperfeiçoamento dos programas e ações em tais áreas, permaneceu sem uso nos cofres estaduais, ou seja, é possível dizer que “economizou-se às custas do bem estar da população”.

No geral, o que percebo é, no mínimo, a inexistência de um planejamento estratégico; implantação de ações ineficientes ou ineficazes; ausência de mecanismos de controle e fiscalização da atuação estatal, em suas mais

variadas frentes; falta de diligência na administração do dinheiro público, e inobservância aos princípios constitucionais da transparência, legalidade e economicidade, em notório prejuízo à sociedade paulista.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela emissão de **parecer prévio desfavorável** às contas do Governador do Estado de São Paulo, João Agripino da Costa Doria Junior, relativas ao exercício de 2021, em virtude das impropriedades relatadas nos tópicos 2.5[22], 2.6, 3, 4 e 5 desta manifestação, sem prejuízo das determinações e recomendações sugeridas neste documento e no relatório da Diretoria de Contas do Governador.

Proponho, ainda, aplicação de **multa ao Responsável**, nos termos do artigo 104, VI, da Lei Complementar nº 709/93, em virtude da reincidência no descumprimento de determinações desta Corte.

À elevada apreciação de Vossa Excelência.

ATJ, em 16 de maio de 2022.

[redacted]

MP/ROB

[22] Cuja conclusão está embasada nos tópicos precedentes.