

<b>Processo:</b>	eTC-4345.989.21-4
<b>Órgão:</b>	Estado de São Paulo
<b>Governador:</b>	João Agripino da Costa Doria Junior
<b>Período:</b>	01/01/2021 a 31/12/2021
<b>População estimada<sup>1</sup>:</b>	46.649.132
<b>Exercício:</b>	2021
<b>Matéria</b>	Contas do Governador (retorno)

Excelentíssimo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo,

Por meio do Ofício CGC-SEB Nº 0677/2022 (evento 87.1) foi concedido prazo ao Governador do Estado para que apresentasse as alegações que entendesse cabíveis acerca das irregularidades consignadas no relatório final da Diretoria de Contas do Governador (evento 59).

As justificativas apresentadas pelo Estado foram juntadas nos eventos 102 e 103 destes autos eletrônicos<sup>2</sup>. Em seguida, o processo foi encaminhado para que a DCG se pronunciasse a respeito da “informação apresentada pela Secretaria de Estado da Educação (evento 102.2, p. 10/12), segundo a qual as despesas decorrentes da contratação de pessoa jurídica para a elaboração das provas do SARESP, ocorrida em 2019, foram integralmente pagas apenas em julho de 2020, a despeito de sustentadas por recursos do FUNDEB” (evento 109.1). Restou igualmente determinado que a ATJ e a SDG se manifestassem acerca da documentação encartada nos eventos 102 e 103.

Em sua análise, a DCG detalhou a proposição da glosa de R\$ 799 milhões da apuração referente à terceira parcela do Abono-Fundeb-2021, além de ter trazido informações sobre restos a pagar do Fundeb de 2018 a 2021 e critérios de risco e materialidade empregados na auditoria dos gastos custeados pelo Fundo (evento 115.2).

A Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ), por sua área de cálculos, confirmou seu posicionamento pela emissão de parecer prévio desfavorável às Contas em exame, em razão

<sup>1</sup> Estimativa da população residente no Estado, de acordo com o IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>. Acesso aos 27/05/2022.

<sup>2</sup> A documentação de eventos 102.1 a 102.28 foi replicada nos eventos 103.1 a 103.28.



da inobservância ao artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988, conjugado com o artigo 26, *caput*, da Lei nº 14.113/2020 (aplicação de apenas 66,33% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício) e pelo desrespeito ao artigo 25, *caput*, da Lei nº 14.113/2020 (utilização de apenas 82,43% do Fundeb 2021). A Assessoria repisou, ainda, os índices calculados para despesas com pessoal do Poder Executivo Estadual (36,80%) e aplicação em saúde (12,726%), além de ter ratificado os percentuais de 24,49% em MDE para fins do art. 212, *caput*, da CF/1988 e de 28,20% para fins do art. 255 da Constituição Estadual. Desta feita, contudo, a ATJ-CAL propôs que não apenas o desrespeito ao piso de 25% do art. 212, *caput*, da CF/1988, mas também a inobservância ao percentual de 30% em MDE exigido pela Constituição do Estado fosse considerada como incluída na “anistia” conferida pela Emenda Constitucional nº 119/2022 por uma *questão de coerência lógico-interpretativa* (evento 124.1, fls. 01/20).

Por seu turno, a vertente econômica da ATJ consignou novamente o posicionamento favorável com ressalvas e recomendações adotado na manifestação de evento 73.4, exclusivamente no tocante aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial (evento 124.2, fls. 01/04).

Já a ATJ-Jurídica entendeu que “as justificativas apresentadas pelo Governo do Estado não tiveram o condão de alterar a opinião pretérita deste segmento jurídico da ATJ, de emissão de parecer desfavorável às Contas do exercício de 2021” (evento 124.3, fl. 09).

A ATJ-Chefia (evento 194.2) ratificou, igualmente, sua valoração desfavorável aos demonstrativos em apreço, “à exceção da aplicação na saúde, cujas alegações de defesa merecem análise nas inspeções futuras” (evento 124.4, fl. 12).

No mais, a Secretaria-Diretoria Geral (SDG) reforçou sua manifestação constante no evento 76.1, pela emissão de parecer prévio desfavorável em virtude das falhas verificadas nas renúncias de receitas, da insuficiente utilização dos recursos do FUNDEB e da destinação de percentual inferior a 70% do montante desse Fundo para profissionais da Educação Básica (evento 126.1).

Através do r. Ofício CGC-SEB nº 0748/2022 (evento 104.1) foi assinalado novo prazo para que o Estado tomasse conhecimento e apresentasse as justificativas que entendesse pertinentes sobre as manifestações constantes dos autos (incluindo-se o Parecer do MP de Contas de evento 94.1).



Tais esclarecimentos foram juntados no evento 130 e, além de tratar sobre aplicação no ensino e renúncia de receitas (assuntos já abordados nas justificativas de eventos 102 e 103), abordaram considerações sobre as alterações orçamentárias e a gestão da dívida ativa, aspectos estes que contribuíram para a valoração desfavorável do MP de Contas (evento 94.1).

Em seguida, o processo foi encaminhado para análise da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 142), da Secretaria Diretoria-Geral (evento 144) e da Procuradoria da Fazenda do Estado (evento 147), que reforçaram seus pronunciamentos pretéritos.

Por força do r. despacho de evento 133.1, retornam os autos ao Ministério Público de Contas.

Dentre as justificativas apresentadas pelo Governo Estadual (eventos 102, 103 e 130), destacam-se os seguintes aspectos:

## **1. Apuração de percentuais do ensino.**

### **1.1. Glosa da terceira parcela do Abono-Fundeb.**

A Secretaria da Educação (SEDUC) defende que 70,1% dos recursos do Fundeb foram destinados aos profissionais da educação pois, no seu entender, a utilização dos recursos do fundo se dá no momento do empenho dos valores (evento 102.2, fls. 10/12). Logo, ao empenhar e inscrever parte dos dispêndios em restos a pagar, o Estado teria “utilizado” a totalidade dos recursos do Abono-Fundeb instituído pela Lei Complementar Estadual nº 1.363/2021, muito embora o pagamento da terceira parcela do Abono só tenha ocorrido, de fato, em 31/05/2022 (evento 130.15, fl. 01).

Para sustentar seu posicionamento, a SEDUC cita o exemplo da contratação de empresa para elaboração das provas do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP). Como elucidado na manifestação:

*No exercício de 2019, foi firmado contrato para a elaboração das provas do SARESP, para avaliar o desempenho dos estudantes da rede estadual. Esta contratação envolve uma série de etapas, como:*

- (i) elaboração das provas;*
- (ii) aplicação das provas aos alunos;*
- (iii) processamento e disponibilização dos resultados;*
- (iv) avaliação dos resultados após a sua aplicação.*

*Tendo em vista tais etapas, muito embora a totalidade do recurso (R\$ 6.381.831,59) tenha sido utilizada (ou seja, empenhada, c.f. Nota de Empenho: 2019NE00215) durante o exercício de 2019, não foi possível realizar todos os pagamentos durante*





*o exercício de 2019. Portanto, tais recursos foram inscritos em restos a pagar, e o cronograma de pagamento se estendeu até julho de 2020 (c.f. Ordem Bancária: 2020OB20954 e 2020OB22051), por conta do cronograma de execução das atividades e das devidas verificações para liquidação da despesa. Em linha com o artigo nº 62 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que prevê que "o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação".*

*Não houve apontamento em relação a tal gasto no julgamento das Contas do Governador no exercício de 2019. Corretamente, no entender desta Pasta, pois os recursos do FUNDEB do orçamento do exercício de 2019 foram devidamente utilizados.*

*Com a devida vênia, assim como não há que se falar em descumprimento do § 3º do artigo 25, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 no caso de tais pagamentos do SARESP, que ocorreram até julho de 2020, descabe a alegação de violação deste dispositivo no caso do pagamento da terceira parcela do Abono-FUNDEB (evento 102.2, fls. 10/11).*

Sem embargo das justificativas apresentadas, entende o Ministério Público de Contas que a falha subsiste.

Conforme exposto na Cartilha “Novo Fundeb: perguntas e respostas”, elaborada pelo TCE-SP, a nova regulamentação do Fundeb exige a “aplicação de 100% (cem por cento) dos recursos do Fundeb no exercício em que lhes forem creditados, ainda que 10% possam ser **empenhados, liquidados e pagos** no 1º quadrimestre do ano seguinte, mediante abertura de crédito adicional (art. 25, *caput* e § 3º da Lei nº 14.113/de 2020)”<sup>3</sup>. Ou seja, não basta empenhar os gastos e simplesmente inscrevê-los em restos a pagar para considerá-los como utilizados. É necessário, igualmente, liquidar e pagar.

Nesse aspecto, é relevante assinalar que a própria Secretaria da Educação, ao tratar de outro tema, qual seja, o repasse realizado ao PDDE Paulista, aponta que as despesas custeadas pelo Fundeb devem ser reconhecidas após seu empenho, liquidação e pagamento.  
Veja-se:

*Entende-se que deva se aplicar aos repasses do PDDE Paulista o mesmo raciocínio que orienta a aferição da aplicação dos recursos do FUNDEB (v. p. 43, do julgamento das Contas do Governador, de 2019), i.e., que a aplicação se reconheça uma vez “empenhadas, liquidadas e pagas” as despesas (evento 102.3, fl. 02, g n.).*

E este também foi o entendimento expressado no voto do e. Conselheiro Renato Martins Costa nas Contas do Governador de 2019:

<sup>3</sup> Cartilha disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20-%20Fundeb\\_TCESP\\_2021.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20-%20Fundeb_TCESP_2021.pdf). Grifos nossos.



*De igual forma, o procedimento adotado pelo Governo paulista não contrariou o art. 21, § 2º, da Lei Federal n. 11.494, de 20/06/2007, que previu a utilização dos recursos do FUNDEB no próprio exercício do recebimento ou em parcela diferida de 5% dessa receita no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente.*

*Isso porque a aferição da aplicação dos recursos do FUNDEB compreende despesas empenhadas, liquidadas e pagas e, nesse caso, não se trata de parcela diferida. O recurso, na sua integralidade, efetivamente saiu da conta vinculada do Fundo no dia 26/12/2019, direcionado para a consecução de despesa própria do ensino (repasses às APMs), tendo sido empenhado, liquidado e pago (g.n.).*

Assim, sem adentrar no mérito quanto à forma como esses repasses vêm sendo realizados às APMs (assunto tratado em maiores detalhes em subtópico seguinte desta manifestação), fato é que, mesmo segundo o entendimento adotado por essa e. Corte nas Contas do Governador de 2019, “a aferição da aplicação dos recursos do FUNDEB compreende despesas empenhadas, liquidadas e pagas”, sendo que no caso do Abono-Fundeb sequer havia essa figura de repasses intermediários para as contas das APMs a ponto de justificar uma suposta utilização da terceira parcela do benefício em 2021.

Como bem apontado pela d. Chefia da ATJ, “para se afirmar que houve aplicação ou utilização de recursos do FUNDEB, nos termos do artigo 25 da Lei nº 14.113/2020, é necessário que as despesas tenham passado por todos os estágios: do empenho ao pagamento, dentro do exercício financeiro em que tenham sido creditados ou, com a limitação de 10%, no primeiro quadrimestre do exercício seguinte, o que não ocorreu com a 3ª parcela do Abono-FUNDEB” (evento 124.4, fl. 05).

Nessa linha de ideias, tampouco merece prosperar a alegação da SEDUC de que o expediente utilizado para contabilização dos gastos com a prova do SARESP no Fundeb 2019 abriu precedente para o mero empenho e inscrição em restos a pagar da terceira parcela do Abono-Fundeb em 2021.

De fato, reforçando o quanto asseverado pela DCG (evento 115.2, fls. 02/04), os casos não são equivalentes. Na primeira situação, havia contrato formalizando as obrigações entre o Estado e a VUNESP para aplicação das provas, com cronograma previamente definido de etapas a serem cumpridas para posterior pagamento pelos serviços prestados pela contratada. Assim, exigir quitação dessa despesa até o primeiro trimestre do ano seguinte resultaria em pagamento indevidamente antecipado, tendo em vista que o serviço ainda não havia sido concluído.



No caso do Abono-Fundeb, todavia, não havia sequer exigência de posterior implemento de condição para a liquidação e pagamento da despesa. Nesse contexto, seria temerário considerar que montante expressivo de restos a pagar não quitados até o prazo estipulado pela legislação pudesse ser contabilizado na utilização do Fundeb.

Com efeito, há situações em que o ente pode bloquear ou até mesmo cancelar restos a pagar não processados (e.g., quando o direito líquido e certo do credor não é posteriormente verificado) e processados (e.g., na excepcional situação do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 em que verificado decurso do prazo prescricional de 5 anos)<sup>4</sup>.

A situação não é inédita e foi abordada nas Contas Anuais de 2018, após representação realizada pelo então d. Procurador-Geral do MPC-SP, Rafael Neubern Demarchi Costa. Conforme apontado pela DCG naquelas Contas, houve **cancelamento** de R\$ 35.184.581,72 referentes a restos a pagar não processados e **de R\$ 105.517.586,52 correspondentes a restos a pagar processados com base nos Decretos Estaduais nº 63.528/2018 e nº 63.640/2018** (eTC-6453.989.18-8, evento 148, fls. 49/50 do Relatório da DCG 2018). Ainda que tais Decretos não tenham contemplado especificamente os restos a pagar do ensino em 2018, deve-se sublinhar que cancelamentos dessa espécie não são incomuns.

A título de exemplo, o Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Educação do Balanço Geral do Estado (BGE) 2021 evidencia que a própria Administração excluiu da aplicação em MDE o valor de R\$ 78,242 milhões correspondente a restos a pagar cancelados (evento 57, fl. 244 do BGE 2021). Isso só reforça a importância de respeito à sistemática estabelecida na legislação para aplicação e evidenciação dos valores utilizados em MDE e, particularmente, do Fundeb.

De fato, uma vez que a Secretaria da Fazenda e Planejamento deve disponibilizar o Balanço Geral do Estado até o dia trinta de abril de cada ano (conforme art. 5º das Instruções TCE-SP nº 01/2020), permitir que restos a pagar quitados após esse prazo sejam considerados na aplicação do Fundeb referente a exercício anterior implicaria em desrespeito não apenas à limitação temporal de um quadrimestre imposta pelo art. 25, § 3º da Lei nº 14.113/de 2020, mas em desvirtuamento da própria sistemática de prestação de contas no prazo fixado pela

<sup>4</sup> Decreto nº 20.910/1932, art. 1º *As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.*



norma, uma vez que eventuais restos a pagar cancelados posteriormente a 30 de abril não seriam evidenciados pelo próprio Estado no Balanço Geral entregue anualmente ao Controle Externo.

Deve-se ponderar, inclusive, que o Estado de São Paulo realiza milhares de transações financeiras em cada exercício, motivo pelo qual a Fiscalização dessa e. Corte utiliza critérios de materialidade, risco e relevância nos trabalhos de auditoria de tais despesas, como bem ponderado pela. i. DCG:

*Dito isso, existem outras relevantes diferenças e que impactam diretamente na avaliação desta equipe de fiscalização quanto à relevância, materialidade, efetividade e avaliação de riscos, e que portanto, é fator decisivo para o que merece apontamento em relatório de instrução das contas do governador. O impacto/efetividade da despesa envolvida é uma delas. Eventual não pagamento do serviço de aplicação de provas do SARESP impactaria no fluxo financeiro da contratada, "FUNDAÇÃO P/ O VESTIB. DA UNESP- VUNESP", em montante equivalente a R\$ 6,38 milhões. O não pagamento do Abono-Fundeb implica em apropriação de R\$ 799,21 milhões devidos a mais de 190.000 profissionais da educação.*

*Outra diferença considerada nesta decisão por relevância e materialidade é o impacto nos índices constitucionais e legais. O valor devido pelos serviços no SARESP corresponde a 0,04% do total de recursos do Fundeb em 2019 e nenhum (0%) impacto na despesa com pessoal da educação. O valor devido de Abono-Fundeb aos profissionais da educação (12.423% superior à despesa de contratação de provas) corresponde a 3,76% do total de recursos do Fundeb em 2021 além de implicar em não cumprimento dos 70% devido a estes profissionais por força da EC nº 108/2020 (o percentual de aplicação passa a ser de 66,33%).*

*Espera-se restar esclarecida a questão de não apontamento pela fiscalização em 2019 dos valores devidos à VUNESP pela aplicação das provas do SARESP e não pagos até março/2020.*

*[...]O valor de R\$ 59.359 mil (0,34% dos recursos Fundeb) remanescente dos RPs de 2019, se glosado naquele exercício, levaria a aplicação de recursos do Fundeb em profissionais da educação, de 60,53% para 60,19%, ou seja, sem relevância, pois não impactaria na decisão de eventuais usuários e não significa qualquer descumprimento dos limites legais ou constitucionais. Em 2021 porém, houve uma mudança de prática, restando remanescente o saldo de R\$ 799.214 mil (3,76% dos recursos Fundeb), com relevante impacto na apuração do limite constitucional (art. 212-A, XI da CF) (evento 115.2, fls. 04 e 06).*

Nesse horizonte, ainda que o Governo Estadual tenha noticiado o pagamento da terceira e última parcela do Abono-Fundeb a 197.286 servidores do ensino em 31/05/2022 (eventos 130.15 e 130.16), entende-se que o desrespeito ao prazo de um quadrimestre conferido pelo art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020 é suficiente para a valoração desfavorável dos demonstrativos em comento.



Como bem assinalado pela i. SDG, o próprio Decreto nº 66.351/2021, que regulamenta o Abono criado pela Lei Complementar nº 1.363, de 13 de dezembro de 2021, estabeleceu expressamente em seu art. 5º que o pagamento do Abono-FUNDEB deveria observar o disposto no § 3º do artigo 25 da Lei nº 14.113/2020. A necessidade de atendimento a esse prazo legal de um quadrimestre foi, inclusive, reforçada posteriormente pelo art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 66.624/2022<sup>5</sup>:

*DECRETO Nº 66.351, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2021*

**Artigo 5º - O Abono-FUNDEB será pago em até 3 (três) parcelas, observado o disposto no § 3º do artigo 25 da Lei federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.**

*DECRETO Nº 66.624, DE 01 DE ABRIL DE 2022*

**Artigo 1º - Fica o valor global de que trata o § 1º do artigo 1º do Decreto nº 66.351, de 17 de dezembro de 2021, de R\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais), acrescido de R\$ 799.214.466,43 (setecentos e noventa e nove milhões, duzentos e quatorze mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e quarenta e três centavos), perfazendo o montante de R\$ 2.399.214.466,43 (dois bilhões, trezentos e noventa e nove milhões, duzentos e quatorze mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e quarenta e três centavos).**

**Parágrafo único - O acréscimo do valor global de que trata o "caput" deste artigo é destinado ao pagamento da 3ª (terceira) parcela do Abono-FUNDEB aos profissionais da educação básica vinculados à Secretaria de Educação, em complementação, conforme estabelecido no § 2º do artigo 1º e artigo 5º, ambos do Decreto nº 66.351, de 17 de dezembro de 2021 (g.n.).**

Ademais, cumpre salientar que a firme jurisprudência dessa e. Corte tem rejeitado Contas de gestores que mantêm valores do Fundeb inscritos em restos a pagar sem os quitar até o prazo limite conferido pela legislação. Sob a vigência da Lei nº 11.494/07, referido prazo se limitava até o primeiro trimestre do exercício posterior. Com a edição Lei nº 14.113/2020, o prazo de aplicação da parcela diferida passou a ser estendido até o primeiro quadrimestre do ano seguinte. Apesar da mudança de prazo, a sistemática e a lógica que fundamentam a valoração desfavorável das contas de gestores que o descumprem são plenamente equivalentes.

Neste sentido, abaixo estão transcritos excertos de votos em que o TCE-SP reforçou a necessidade de quitação de restos a pagar do Fundeb até o prazo conferido pela legislação reguladora do Fundo:

[Contas de 2017 da Prefeitura de São Vicente, FUNDEB: 98,84%] *A análise conjunta das informações apuradas pelo Sistema AUDESP em cotejo com os*

<sup>5</sup> Referido ato normativo "atualiza o valor global de que trata o § 1º do artigo 1º do Decreto nº 66.351, de 17 de dezembro de 2021, na forma que especifica".





*achados de fiscalização demonstraram que a aplicação de recursos do FUNDEB se restringiu a 98,84% até o final do exercício, faltando nos autos informações que comprovem atendimento à sistemática do § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007. Nota-se que o percentual de aplicação inicialmente informado foi reduzido por glosas lançadas pela fiscalização, relativas a pessoal em desvio de função, despesas não amparadas pela LDB, **cancelamentos de Restos a Pagar ou Restos a Pagar não quitados até o final do primeiro trimestre de 2018.***

[...]

*Ante o exposto, acompanho pronunciamentos unânimes de ATJ, sua Chefia, MPC e SDG e voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de SÃO VICENTE, exercício de 2017, excetuando aqueles atos, porventura, pendentes de julgamento neste e. Tribunal. (TCE/SP, 1ª Câmara, eTC-6890.989.16, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 10.12.2019, v.u., g n.)*

[Contas de 2016 da Prefeitura de Mococa, FUNDEB: 94,28%] *O Executivo Municipal de Mococa aplicou na educação básica, o percentual de 30,81%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda 81,89% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT. Porém, **após a exclusão de restos a pagar não pagos até 31/03/2017, aplicou 94,28% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em desatendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07, conduta que, no caso dos autos, já seria causa suficiente para comprometer os presentes demonstrativos.** (TCE/SP, 2ª Câmara, eTC-4309.989.16, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, j. 11.09.2018, v.u., g n.)*

[Contas de 2016 da Prefeitura de Santa Isabel, FUNDEB: 97,10%] *Os cálculos elaborados pela Fiscalização, endossados pela Assessoria Técnica competente, impugnaram o montante de R\$716.537,14, que representa 2,90% do total de recursos provenientes do FUNDEB, R\$24.701.485,13. Esse montante se refere ao saldo de R\$642.758,72 cuja aplicação no primeiro trimestre de 2017 não foi comprovada pela Origem, mais **R\$73.778,42 relativo a restos a pagar não quitados até 31/03/2017.** [...] No caso da Prefeitura de Santa Isabel, importante ressaltar que essa falha é recorrente, sendo, inclusive, um dos motivos que levaram ao Parecer Desfavorável das contas de 2015, abrigadas no TC - 2619/026/15.*

[...]

*Ante o exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ISABEL, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte. (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-4071/989/16, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 04.12.2018, v.u., g n.)*

[Contas de 2014 da Prefeitura de Regente Feijó, FUNDEB: 98,58%] *Por sua vez, Setor de Cálculos da Assessoria Técnica, por não vislumbrar nenhum argumento que motivasse a revisão dos cálculos, manteve a **impugnação dos Restos a Pagar não quitados até 31.03.15 (R\$96.955,49) e atestou a aplicação equivalente a 98,58% do total recebido do FUNDEB, em desacordo com a regra do artigo 21, “caput” e §2º da Lei Federal nº 11.494/2007.***

[...]

*Nestas circunstâncias, acompanho as manifestações das Assessorias Técnicas, d. Chefia e douto Ministério Público, e consoante disposição do artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **voto pela emissão de Parecer Desfavorável** às contas do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE REGENTE FEIJÓ, atinentes ao exercício de 2014, com as determinações e recomendações consignadas na fundamentação do presente decisório. (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-0336/026/14, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 08.11.2016, trânsito em julgado em 06.12.2016, v.u., g.n.)*



No entanto, contrariando o entendimento consolidado acima demonstrado, o que se nota é um aumento expressivo, ano a ano, na quantidade de restos a pagar do Fundeb não quitados pelo Estado até o prazo conferido pela legislação. A esse respeito, veja-se levantamento realizado pela DCG:

**Tabela 1: Total das Despesas do Fundeb x RPs pagos até março do ano seguinte**

Ano	Total Empenhado	Total Pago no ano	Total RP inscrito Ano	%	Pago até março do ano seguinte	%	Diferença	%
2018	23.788.282	22.604.457	1.183.825	4,98%	1.177.788	99,49%	6.037	0,51%
2019	25.679.659	24.191.425	1.488.234	5,80%	1.365.708	91,77%	122.526	8,23%
2020	25.106.798	24.020.545	1.086.252	4,33%	985.376	90,71%	100.876	9,29%
2021	31.592.453	28.470.916	3.121.537	9,88%	2.028.883	65,00%	1.092.654	35,00%

**Tabela 02: Total das Despesas do Fundeb x RPs pagos até abril do ano seguinte**

Ano	Total Empenhado	Total Pago no ano	Total RP inscrito Ano	%	Pago até abril do ano seguinte	%	Diferença	%
2018	23.788.282	22.604.457	1.183.825	4,98%	1.178.976	99,59%	4.849	0,41%
2019	25.679.659	24.191.425	1.488.234	5,80%	1.370.832	92,11%	117.402	7,89%
2020	25.106.798	24.020.545	1.086.252	4,33%	1.034.246	95,21%	52.007	4,79%
2021	31.592.453	28.470.916	3.121.537	9,88%	2.093.055	67,05%	1.028.482	32,95%

Fonte: quadros elaborados pela DCG a partir de dados do Sigeo (evento 115.2, fl.05).

De outro norte, ainda que, em tese, fossem reapropriados os gastos com a terceira parcela do Abono para fins do cômputo do Fundeb 2021, mesmo assim restaria configurada a utilização de **somente 86,2% do Fundo**, tendo em vista que foram igualmente realizadas glosas com restos a pagar cancelados, gastos com inativos e saldo do PDDE em conta das APMs, como bem salientado pela i. SDG:

*Com efeito, mesmo com a inclusão do valor de R\$ 799.214 mil nas despesas do FUNDEB, o total aplicado de recursos de aludido Fundo em 2021, com as glosas de R\$ 5.074 mil de restos a pagar cancelados, R\$ 2.049.184 mil de gastos com inativos e de R\$ 875.931 mil de saldo não aplicado de repasses do PDDE em 2021, passaria a ser de 86,2%, percentual esse inferior, inclusive, ao patamar de aplicação no próprio exercício determinado pela Lei Federal nº 14.113/2020, de 90% (se considerada a autorização de diferimento da aplicação de 10% de recursos do FUNDEB até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte) (evento 144.1, fls. 10/11, sublinhado no original).*

A bem da verdade, o que se nota é uma tendência cada vez maior de o Estado realizar artifícios contábeis para apurar ficticiamente no ensino valores que permaneciam em contas do Estado. Nos exercícios anteriores, isso já vinha sendo evidenciado pelos repasses às APMs no final do exercício, os quais foram devidamente criticados por essa e. Corte e por este Ministério Público.



No exercício em análise, o que era um artifício pontual, passou a ser utilizado como regra, através da interpretação equivocada da firmada jurisprudência do TCE-SP, como resta materializado no saldo em conta não utilizado pelas APMs, pelo criativo empenho e liquidação de despesas com o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP) antes mesmo da formalização de qualquer termo de compromisso com os Municípios e, sobretudo, pela insustentável inclusão de restos a pagar da terceira parcela do Abono-Fundeb (quitados extemporaneamente) nos percentuais de utilização do Fundo. Adicionalmente, não se vislumbram quaisquer justificativas para a demora na quitação da terceira parcela do Abono, diante da existência de disponibilidade de recursos para o custeio do benefício.

Conclui-se, portanto, que não foram apresentadas justificativas razoáveis para o atraso verificado na destinação de valores do Fundo aos profissionais do ensino por meio do Abono-Fundeb, sendo certo que essa e. Corte, de forma bem ponderada, tem rejeitado semelhantes desacertos no âmbito municipal e, por uma questão de uniformização de entendimento e de segurança jurídica, tal posição deve ser adotada na seara estadual.

Adicionalmente, em virtude da notícia (evento 115.2, fls. 04/06) de que o Estado tem mantido parcela crescente de restos a pagar custeados pelo Fundeb e não quitados até o primeiro quadrimestre do exercício seguinte, sugere-se ao e. TCE-SP que considere a emissão de determinação à Administração para que se abstenha dessa prática.

## 1.2.Glosa de despesas com inativos custeadas pelo Fundeb.

Na peça de evento 130.13 é apresentado o Ofício GPG nº 141/2021, que trata da utilização de recursos do Fundeb para o custeio de inativos.

Relembre-se que o mesmo Ofício já havia sido anexado no evento 57.2 do eTC-5044/989/21 (Acessório 2-Ensino), de modo que não foram apresentados novos elementos hábeis a modificar o entendimento deste *Parquet* (evento 94.1, fls. 159/161).

Com efeito, a Emenda Constitucional nº 108/2020 impediu expressamente o uso de recursos do ensino para pagamento de aposentadorias e pensões (art. 212, § 7º, da CF/1988<sup>6</sup>).

<sup>6</sup> CF/1988, art. 212, § 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).*



Na mesma linha, o art. 29, inciso II, da Lei nº 14.113/2020 proibiu a utilização do Fundeb para tal finalidade<sup>7</sup>.

Portanto, a partir de 1º de janeiro de 2021<sup>8</sup>, a modulação proferida pelo e. TCE-SP nas Contas do Governador de 2018 (que permitia a gradual redução na utilização do Fundeb para o custeio de inativos entre 2020 e 2024) restou claramente prejudicada, inclusive em decorrência da implementação da condição resolutiva expressa na decisão ( (...)sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação - eTC-6453.989.18-8, evento 263.1, fl. 03 do Parecer) consistente na alteração constitucional mencionada no parágrafo anterior.

Desta forma, o Estado não poderia utilizar quaisquer valores da fonte Fundeb para custeio de benefícios de inativos e tampouco considerá-los na apuração de gastos com MDE em 2021.

Por sinal, autorizações semelhantes (para destinação de recursos do ensino ao pagamento de inativos) conferidas por outras Cortes de Contas vêm sendo combatidas e revistas, conforme sintetizado pela d. ATJ-CAL, que cita o paradigmático caso ocorrido no âmbito do e. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco:

*[...] permissões dadas pelas Egrégias Cortes de Contas para a aplicação dos recursos do FUNDEB no pagamento de inativos da educação, vêm sendo combatidas nacionalmente, conforme exemplifiquei citando a Ação Direta de Inconstitucionalidade, com Pedido de Medida Cautelar, proposta pelo Ministério Público Federal – subscritor Exmo. Senhor Augusto Aras - Procurador Geral da República, digitalmente assinada em 22/11/2021 (Petição Inicial AJCONSTR/PGR n. 422787/2021).*

*Referida petição contestou a Resolução do E. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, eis que, no seu teor, para verificação do artigo 212 da Constituição Federal, no âmbito do Estado de Pernambuco, permitiu a exclusão gradativa das despesas com inativos na proporção de, no mínimo, um terço ao ano, a partir do exercício financeiro de 2021 (Resolução TC n. 134, de 19/07/2021).*

*Atualizando o registro acima, informo que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco editou, em 02/02/2022, a Resolução TC n. 161, revogando o caput e o parágrafo único do artigo 2º da Resolução TC n. 5, de 05/09/2001, com a redação dada pela Resolução TC n. 134, de 19/07/2021.*

*Desse modo, foram revogados os dispositivos que concediam o prazo de três anos, a partir de 2021, para que o Estado de Pernambuco excluísse do limite mínimo constitucional de 25% de gastos destinados à educação, a parcela referente ao pagamento de despesas previdenciárias.*

<sup>7</sup> LC nº 14.113/2020, 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.

<sup>8</sup> Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 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.





[...]

*Também fiz referência à Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n. 5691, através da qual, por unanimidade, os ministros do Supremo Tribunal Federal decidiram que são inconstitucionais os dispositivos das Resoluções n.ºs 238/2012 e 195/2004 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), que autorizavam incluir as despesas com aposentadorias e pensões no mínimo constitucional de 25% a ser aplicado em educação pelo Estado e pelos municípios capixabas (evento 142.2 fl. 23, g.n.).*

Nesse horizonte, o MPC-SP, em sua constante luta pela conformidade jurídica das contas públicas e em defesa do custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais, reforça o pleito a essa e. Corte para que repunte ilegais todos os gastos com inativos custeados pelo Fundeb.

Aliás, como já ressaltado na manifestação inicial deste Órgão Ministerial, não foi por falta de recursos que o Estado precisou se valer de tal expediente, pois os R\$ 2,049 bilhões de recursos do Fundeb para o custeio de inativos do ensino representam apenas cerca de um terço do superávit orçamentário do mesmo exercício (R\$ 5,930 bilhões) (evento 94.1, fl. 54)

Trata-se, portanto, de patente e deliberado descumprimento das normas que regulam o Fundo, que se reputa inaceitável face à precarização da infraestrutura das escolas, à superlotação de salas de aula, à fragilização da atividade docente e ao insatisfatório desempenho dos anos finais do ensino fundamental e médio na avaliação do Ideb<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Desempenho dos alunos da 8ª série/9º ano do ensino fundamental da Rede Pública Estadual de Ensino:

		Ideb Observado							Metas Projetadas							
Estado	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SÃO PAULO	3.8	4.0	4.3	4.3	4.4	4.7	4.8	5.2	3.8	4.0	4.2	4.6	5.0	5.3	5.5	5.8

Desempenho dos alunos da 3ª série do ensino médio da Rede Pública Estadual de Ensino:

		Ideb Observado							Metas Projetadas							
Estado	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SÃO PAULO	3.3	3.4	3.6	3.9	3.7	3.9	3.8	4.3	3.3	3.4	3.6	3.9	4.2	4.6	4.9	5.1

Dados disponíveis em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2764153>. Acesso aos 01/06/2022.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas\_SP



mpc\_sp



spoti.fi/20QcAcq

### 1.3. Glosa dos gastos com o Programa Bolsa do Povo.

Em manifestação pretérita este *Parquet* de Contas endossou a proposta de glosa, sugerida pela DCG, dos valores desembolsados pelo Estado com o Programa Bolsa do Povo, tendo em vista o caráter de assistência social de suas ações, o que inviabiliza sua caracterização como despesa em MDE, conforme art. 71, inciso IV, da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>10</sup>).

Na tabela seguinte é possível conferir o detalhamento das ações contempladas pelo Programa Bolsa do Povo, que foram liquidados e pagas na função 12 (educação) pelo Governo do Estado, e glosadas pela d. equipe de Fiscalização da aplicação em MDE.

R\$ milhares

PROGRAMA BOLSA DO POVO	Valor Liquidado	Valor Pago em 2021	Pago em Restos a pagar em 2022	Saldo
Bolsa do Povo Estudantes	100.051	97.801	0	2.250
Bolsa do Povo Educação	51.590	51.022	210	358
Bolsa do Povo Estudantes - Centro Paula Souza (CPS)	2.078	2.078	0	0
Bolsa do Povo Educação - Centro Paula Souza (CPS)	2.459	2.459	0	0
Bolsa do Povo - Via Rápida 18	13.500	13.500	0	0
<b>SOMA</b>	<b>169.678</b>	<b>166.860</b>	<b>210</b>	<b>2.608</b>

Fonte: quadro à fl. 395 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

Em suas alegações, a Secretaria da Educação defende o caráter educacional condicionado da iniciativa “Programa Bolsa do Povo-Estudantes”, a qual prevê o aumento da carga horária dos discentes, o que justificaria sua inclusão como despesa em MDE à luz do inciso VI do art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (LDB) (evento 130.11, fls. 03/04):

*LDB, 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:*

*[...]*

*VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;*

A argumentação desenvolvida, contudo, não merece ser acolhida. Embora a “concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas” seja, de fato,

<sup>10</sup> LDB, art. 71. *Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social (g.n.).*



considerada pela LDB como despesa em MDE, a leitura do art. 212, §2º, c/c art. 213, §1º, da CF/1988 revela que há uma limitação: serão apropriados apenas os gastos com bolsas para o ensino fundamental e médio quando houver carência de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do aluno que, cumulativamente, demonstre insuficiência de recursos:

*Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:*

*[...]*

**§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.**

*Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:*

*I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;*

*II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.*

**§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade (g n.).**

Tal entendimento é corroborado pelo Estudo Técnico nº 15/2014 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que assim conclui:

*As instituições de ensino criadas e mantidas pela iniciativa privada integram os respectivos sistemas de ensino por serem responsáveis, em conjunto com o setor público, pela oferta de vagas para educação escolar, além de estarem submetidas à regulação, supervisão e avaliação do Poder Público. No entanto, a Constituição, nos termos do art. 212, §2º, c/c art. 213, considerou apenas as seguintes transferências ao setor privado como aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino:*

- *destinação a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, definidas em lei, nos termos prescritos;*
- ***bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública;***



- *apoio financeiro às atividades universitárias de pesquisa e extensão, que poderia inclusive beneficiar instituições privadas com fins lucrativos (g n.)<sup>11</sup>.*

E não é outra a orientação realizada pelo e. TCE-SP aos seus jurisdicionados por meio da versão de 2019 do “Manual Aplicação no Ensino”:

*A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, em seu artigo 70, apresenta os gastos nomeados no artigo 212 da Constituição: os típicos de manutenção e desenvolvimento do ensino. De um modo geral e conforme o sobredito art. 70, são essas as despesas próprias da Educação:  
[...]*

- *bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, desde que atendidas as condições do art. 213, § 1º da Constituição Federal<sup>12</sup>.*

Assim, uma vez que o “Programa Bolsa do Povo-Ação Estudantes” não se presta para a cobertura de “falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando”, entende-se que não há falar em sua apropriação como gasto em MDE.

#### **1.4. Glosa de saldo em conta das APMs obtido via Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE.**

A Secretaria da Educação rechaça, igualmente, a glosa de saldo em conta das Associação de Pais e Mestres (APMs) referente aos repasses do PDDE Paulista (eventos 102.3 e 130.11). Defende a pasta que o repasse às APMs, por si só, deve ser considerado despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Para sustentar essa tese, a manifestação faz alusão ao entendimento consignado pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa ao relatar as Contas do Governador de 2019 (evento 102.3).

É necessário, contudo, traçar certa distinção em relação ao que foi verificado nos demonstrativos daquele exercício. Com efeito, a d. ATJ-CAL, por meio de seu setor de

<sup>11</sup> Estudo disponível em:

[https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21539/manutencao\\_desenvolvimento\\_tanno.pdf?sequenc e=1&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21539/manutencao_desenvolvimento_tanno.pdf?sequenc e=1&isAllowed=y).

<sup>12</sup> Manual disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplicacao%20no%20ensino%20pdf-RETIFICA%C3%87%C3%83O%20DA%20PAGINA%202020.pdf>.





cálculos, trouxe a preocupante constatação de que “o PDDE Paulista está sendo ampliado em subprogramas, dentre os quais há objetos que não coadunam com a conceituação de manutenção e desenvolvimento do ensino à luz dos artigos 70 e 71 da LDB, tais como: Recurso Para Contador; Utensílios Descartáveis; Dignidade Íntima” (evento 73, fl. 72 da Manifestação da ATJ-CAL). Ou seja, trata-se de evidência relevante de que recursos repassados às APMs podem estar custeando despesas que não se incluem no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como agravante, tem-se o fato de que a SEDUC ainda não implementou funcionalidade em seu sistema para identificação dos valores em conta das APMs segundo os subprogramas do PDDE Paulista e correlatas fontes de recursos. Como bem realçado pela d. Assessoria Técnico-Jurídica, há resoluções da própria SEDUC que impedem o uso de recursos do Tesouro e do Fundeb para o custeio dessas despesas inelegíveis em MDE, sendo que a ausência de detalhamento por fontes e subprogramas inviabiliza a verificação do respeito a essas restrições:

*Cabe-me informar que a Resolução SEDUC-17/2021, autoriza a contratação, pelas APMs, de serviços de contabilidade e aquisição de certificado digital; contudo, o artigo 7º dessa norma rege que os repasses autorizados, não poderão ser provenientes da fonte de recursos do FUNDEB.*

*A Resolução SEDUC-37/2021, autoriza a transferência de recursos financeiros do PDDE Paulista, visando aquisição de utensílios descartáveis para fornecimento de alimentação aos alunos da rede estadual. Porém, o artigo 4º da norma define que tais recursos deverão ser provenientes da Quota Estadual do Salário Educação (QESE).*

*No mesmo sentido, a Quota Estadual do Salário Educação (QESE) está definida no artigo 4º da Resolução SEDUC56/2021, como fonte de recursos para aquisição de produtos de higiene íntima a serem distribuídos a estudantes matriculados na rede estadual de ensino.*

*Neste contexto, os dispositivos citados teoricamente afastam os repasses do Tesouro e do FUNDEB dos gastos que seriam inelegíveis ao investimento mínimo educacional.*

*Entretanto, na prática, em relação ao saldo em conta das APMs no montante de R\$875.931 mil (posição 29/12/2021), o que se apurou foi a informação dada pela própria Seduc, no sentido de que não é possível identificar a quais subprogramas do PDDE Paulista 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 apenas duas contas bancárias por APM (evento 73, fls. 72/73 da Manifestação da ATJ-CAL, g.n.).*



Aliás, pontue-se que a SEDUC continua a prometer o desenvolvimento de “funcionalidade que possibilitará a referida categorização dos créditos do PDDE Paulista, para assim tornar possível a categorização de despesas pelas Associações de Pais e Mestres (APM)” (fl. 06 do evento 102.3 e fl. 09 do evento 130.11), não sendo sequer anunciada estimativa de data em que a impropriedade será sanada.

Tampouco são apresentados cronogramas ou descritas as etapas em andamento para correção das fragilidades verificadas nas informações inseridas no sistema, com a Secretaria da Educação apenas afirmando o seguinte:

*Por seu turno, a comparação entre as previsões do PAF e a execução financeira efetuada pela APM deverá ser realizada à medida que se forem desenvolvendo aprimoramentos do monitoramento e da avaliação do Programa, que, não é demais repetir, encontra-se em estágio de amadurecimento. Nesse sentido, **aceita-se a crítica oferecida pelo E. Tribunal como um feedback honesto sobre os atuais gargalos do Programa, o qual contribuirá para o aprendizado mencionado acima** (evento 102.3, fl. 07, g n.).*

Vale mencionar que, para muito além de um mero *feedback*, o Tribunal emitiu determinação específica no âmbito do eTC-005866.989.20-5 para que os repasses realizados às APMs fossem empregados em ações coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação<sup>13</sup>. Tal determinação reforçou, inclusive, recomendação realizada nas Contas do Governador de 2019 e que foi igualmente descumprida em 2020<sup>14</sup>. Entretanto, como bem se vê, tanto a recomendação quanto a determinação foram descumpridas no curso do exercício 2021, revelando o caráter reincidente do Estado em desatender as orientações do Controle Externo.

Em síntese, apesar das nobres finalidades que nortearam sua criação, o PDDE Paulista ainda não se adequa à legislação que rege a aplicação no ensino nem às orientações

<sup>13</sup> DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

1. 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. Texto disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/11\\_TC\\_005866.989.20\\_5\\_CONTAS\\_DO\\_GOVERNADOR\\_OR\\_2020\\_PARECER.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/11_TC_005866.989.20_5_CONTAS_DO_GOVERNADOR_OR_2020_PARECER.pdf).

<sup>14</sup> RECOMENDAÇÕES:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

1. Caso destine, nos próximos exercícios, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola, recursos às Associações de Pais e Mestres, deve fazê-lo com tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados, em ações coerentes com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Texto disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/31%20-%20SEI\\_TCESP%20-%2000225110%20-%20Parecer\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/31%20-%20SEI_TCESP%20-%2000225110%20-%20Parecer_0.pdf).



traçadas pelo e. TCE-SP. Nesse horizonte, entende-se que não foram apresentados elementos hábeis a desconfigurar a glosa do valor de R\$ 875,931 milhões verificado nas contas das APMs ao final do exercício analisado.

Em acréscimo, não foram localizadas, nas documentações de eventos 102,103 e 130, quaisquer justificativas sobre as demais glosas propostas no ensino, motivo pelo qual reforça-se o entendimento de que, para fins de análise da obrigação contida no **artigo 255, caput, da Constituição do Estado**, foi aplicado apenas o percentual de **28,20%** em MDE. Quanto à análise do **artigo 212 da Constituição da República**, o entendimento é de que a Administração Estadual aplicou somente 24,49% de suas receitas no ensino.

Todavia, como salientado na manifestação de evento 94.1, **incabível a responsabilização do Governo pelo descumprimento dos referidos pisos em virtude da edição da Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022.**

De todo modo, entende-se que **a Gestão Estadual deve aplicar no ensino a parcela faltante de R\$ 42,807 milhões<sup>15</sup>** (sem possibilidade de inclusão em tal montante de gastos com inativos) **conforme art. 119, parágrafo único, do ADCT, ao passo que outros R\$ 2,139 bilhões adicionais<sup>16</sup>** (com possibilidade de inclusão em tal valor de gastos com inativos<sup>17</sup>) **devem ser utilizados até 2023**, sendo que ambos devem ser corrigidos monetariamente no momento de sua aplicação. Ressalte-se que, em tal cálculo, já se considera o processamento da folha de pagamento referente à 3ª parcela do Abono-Fundeb, em 31/05/2022, no total de R\$ 801,2 milhões (evento 130.15, fl. 01).

Paralelamente, foram utilizados **apenas 82,43% do Fundeb 2021** (em afronta ao art. 212-A, *caput*, da CF/1988, ao art. 25 da Lei nº 14.113/2020 e à jurisprudência consolidada desse E. Tribunal), e destinados tão somente **66,3% dos recursos do fundo aos profissionais de educação** (em ofensa ao art. 212-A, inciso XI, da CF/1988 e ao art. 26, *caput*, da Lei nº 14.113/2020).

<sup>15</sup> De modo a alcançar a parcela faltante para o piso de 25% exigido na MDE de 2021 (art. 212, *caput*, da CF/1988).

<sup>16</sup> Ou seja, para configurar a utilização da parcela faltante para o piso de 30% exigido na MDE de 2021 (art. 255, *caput*, da Constituição Estadual) o Estado deve aplicar R\$ 2,182 bilhões distribuídos da seguinte forma: 42,807 milhões (sem possibilidade de inclusão em tal montante de gastos com inativos) e outros R\$ 2,139 bilhões adicionais (com possibilidade de inclusão em tal valor de gastos com inativos).

<sup>17</sup> Custeados pela fonte Tesouro, mas não pela fonte Fundeb, e apenas enquanto a ADI nº 6.593/SP não tiver sido analisada.



Reforça-se, assim, a proposta de determinação para que o montante pendente de aplicação (R\$ 2,928 bilhões)<sup>18</sup>, seja transferido para conta específica e aplicado até 2023 com correção monetária e segundo as diretrizes dos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

## 2. Renúncias de receitas.

Por meio de Notas Técnicas juntadas aos eventos 102.20<sup>19</sup> e 130.7, a Subsecretaria da Receita Estadual (SRE) apresenta esclarecimentos sobre a temática “renúncias de receitas”.

De acordo com a SRE, o “procedimento atualmente adotado pelo Estado de São Paulo para a internalização de benefícios tributários, com respaldo na aplicação da Lei Nº 17.293/2020, artigo 23, foi recentemente validado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao prolatar acórdão julgando improcedente ADI promovida pela FIESP contra o ajuste fiscal autorizado pela mencionada lei, conforme se demonstrará adiante” (evento 102.20, fl. 01).

Apesar do quanto exposto, vale reforçar que levantamento do setor jurídico da ATJ indica que há ao menos três Ações Diretas de Inconstitucionalidade em trâmite e duas suspensas perante o e. TJ-SP<sup>20</sup>, questionando a legalidade do artigo 22 da Lei nº 17.293/2020 e, por consequência, dos Decretos nela respaldados. Paralelamente, há pelo menos outras três ADIs<sup>21</sup> em que a legalidade do mesmo dispositivo está sendo discutida perante o STF (evento 73, fls. 27/28 da Manifestação da ATJ-JUR).

De todo modo, independente da análise que está havendo no Poder Judiciário quanto à constitucionalidade de dispositivos da Lei Estadual nº 17.293/2020, fato é que há uma série de outros desacertos na gestão das renúncias de receitas que não merecem ser ressalvados, porquanto evidenciam recorrente desrespeito às Leis e às determinações e recomendações do TCE-SP.

<sup>18</sup> Ressalte-se que, neste cálculo, já foi considerado o montante de R\$ 801.261 mil pago a título de terceira parcela do Abono-Fundeb 2021 (evento 130.15, fl. 01).

<sup>19</sup> Documentação replicada no evento 103.21.

<sup>20</sup> ADIs suspensas: 2283328-09.2020.8.26.0000 e 2017642-20.2021.8.21.0000. ADIs em trâmite: 2012280-37.2021.8.26.0000, 2006601-56.2021.8.26.0000 e 2155205-56.2021.8.26.0000 (evento 73, fls. 27/28 da Manifestação da ATJ-JUR)

<sup>21</sup> ADIs n.º 6.691 e 6.656 (evento 73, fls. 27/28 da Manifestação da ATJ-JUR).





Assim, embora a SRE alegue que tem empreendido esforços para tornar mais transparentes as renúncias realizadas (evento 102.20, fl. 07), as justificativas apresentadas não sanam falha grave, qual seja, a não disponibilização ao TCE-SP dos valores fruídos por beneficiário, os quais, vale anotar, não são resguardados pelo sigilo fiscal do art. 198 do Código Tributário Nacional, conforme inciso IV do § 3º acrescentado ao dispositivo pela Lei Complementar nº187/2021.

A esse respeito, transcreve-se trecho da Nota Técnica de evento 130.7 em que a própria SRE confirma que as bases e metodologias disponíveis permitem, atualmente, apenas a quantificação da renúncia de ICMS por contribuinte para a maioria das (mas não necessariamente todas) situações, ao passo que questiona o nível de detalhamento solicitado:

*As bases de dados disponíveis e metodologias adotadas para quantificação da renúncia de ICMS permitem, na grande maioria das situações, a individualização do montante fruído por contribuinte. No entanto, pelo exposto, o esforço exigido para implementar uma rotina capaz de contemplar esse nível de detalhamento e consolidar os valores para todos os dispositivos se mostra desproporcional ao retorno que poderia ser obtido desse levantamento (evento 130.7, fl. 09).*

Relembre-se que, por conta da ausência desses dados, a DCG não pôde opinar com razoável segurança sobre pontos fundamentais, como possível ausência de retorno socioeconômico de políticas fiscais, cumulação indevida de benefícios e desvio de finalidade na concessão de renúncias (evento 59, fls. 511/512 do Relatório da DCG 2021).

Do mesmo modo, a Subsecretaria da Receita Estadual repisa o andamento de iniciativas como a contratação de consultoria externa para realização de estudos sobre o retorno socioeconômico dos benefícios concedidos (evento 102.20, fl. 07), o que já foi objeto de crítica por parte da DCG no sentido que tal medida põe em segundo plano “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” (evento 59, fl. 532 do Relatório da DCG 2021).

Tampouco foram apresentados novos elementos que justificassem a não elaboração do relatório de avaliação exigido pelo inciso XX do artigo 5º das Instruções TCE-SP nº 01/2020.

Quanto aos benefícios fiscais em vigor por prazo indefinido, a SRE informa que “grande parte dos benefícios fiscais que vigoravam sem prazo determinado na data da



publicação da Lei 17.293/2020 foi objeto de análise e revisão pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, o que resultou na fixação de prazos determinados” (evento 130.7, fl. 06).

De fato, em consulta aos Decretos nº 65.156/2020<sup>22</sup> e nº 65.254/2020<sup>23</sup>, foi possível conferir o prazo final para benefícios fiscais previstos nos Anexos I, II e III do Regulamento do ICMS (Decreto nº 45.490/2000<sup>24</sup>). Entretanto, é necessário considerar que ambos os Decretos haviam sido editados em 2020, exercício anterior ao ora analisado, sendo que a SRE não anuncia nenhuma medida efetivada em 2021 para estabelecer, de uma vez por todas, um prazo final para os benefícios ainda vigentes por tempo indefinido.

Sobre o tema, consta da manifestação de evento 130.7 apenas que “os demais benefícios, que ainda permanecem em vigor por prazo indeterminado, também estão sendo objeto de análise e revisão” (evento 130.7, fl. 06). Ou seja, o próprio Estado confirma a manutenção de benefícios fiscais por prazo indeterminado, sendo que sequer há previsão de quando será sanada falha que, há tempos, deveria ter sido reavaliada de forma prioritária conforme recomendação proferida no âmbito das Contas do Governador de 2019:

*RECOMENDAÇÕES:*

[...]

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

[...]

*10. Relativamente à Renúncia de Receitas;*

[...]

*10.14. Reavalie prioritariamente a viabilidade da manutenção de benefícios tributários com vigência de mais de 20 (vinte) anos e com prazo indeterminado<sup>25</sup>*

Para sustentar a permanência de tais benefícios no ordenamento jurídico, a SRE reitera argumento já apresentado nas Contas do Governador de 2020, qual seja, o de que “a revisão de benefícios, recomendada por este órgão de controle, está sendo atendida por esta Secretaria da Fazenda e Planejamento. Contudo, tendo em vista os impactos que essa revisão pode causar, é necessário que esse trabalho seja feito de forma criteriosa, a fim de não causar nenhum problema a ordem social ou econômica deste Estado” (evento 130.7, fl. 07).

<sup>22</sup> A íntegra do Decreto pode ser conferida em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-65156-27.08.2020.html>.

<sup>23</sup> A íntegra do Decreto pode ser conferida em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-65254-15.10.2020.html>.

<sup>24</sup> A íntegra do Decreto pode ser conferida em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/5072>.

<sup>25</sup> Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/31%20-%20SEI\\_TCESP%20-%200225110%20-%20Parecer\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/31%20-%20SEI_TCESP%20-%200225110%20-%20Parecer_0.pdf).



Na mesma linha do que defendemos quando o Estado assumiu referido compromisso nos autos do eTC-5866.989.20-5, este MP de Contas não desconhece que há benefícios fiscais de notório relevo social (e.g. os que se referem a isenções sobre alimentos básicos e medicamentos do SUS). Entrementes, isso não pode ser compreendido como escusa para que inúmeros benefícios fiscais continuem em vigor por prazo indeterminado e sem que a sua devida reavaliação tenha sequer prazo para conclusão (eTC-5866.989.20-5, evento 473.1, fl. 05).

Quanto à estagnação do Plano de Ação apresentado em 2017 e em relação ao descumprimento das recomendações de anos anteriores, a SRE afirma o seguinte:

*Cumprir observar que o período recente foi marcado pelo enfrentamento dos efeitos da Pandemia de Covid-19 e pelo esforço do Governo Estadual em promover e regulamentar as medidas de ajuste fiscal amparadas na Lei nº 17.293/2020 para assegurar o equilíbrio das finanças públicas. Nesse contexto, há que se levar em conta ter mobilizado grande parte do esforço empreendido pela Administração a redução de benefícios fiscais, implementada em especial por meio dos Decretos 65.253/2020, 65.254/2020 e 65.255/2020.*

*Atualmente, como informado ao Tribunal no decorrer de 2021, o Plano de Ação está sendo reformulado, embora a atribuição de responsáveis e prazos para as ações depende da estabilização da reestruturação em curso nos órgãos do Governo Estadual.*

[...]

*Com relação ao atendimento às reiteradas determinações e recomendações do TCE-SP, cabem as seguintes ponderações.*

*Primeiramente, cabe ressaltar que as medidas relacionadas ao cumprimento das determinações e recomendações já estão sendo adotadas, mas que foram impactadas em 2021 pela necessidade de grande mobilização de esforços para enfrentamento da pandemia de Covid (evento 130.7, fl. 10, g n.).*

Como é possível notar, mais uma vez a Administração busca atribuir à pandemia as dificuldades para o cumprimento das determinações e recomendações do e. TCE-SP. O argumento é, no mínimo, curioso, pois em contraste, nota-se que em 2020, primeiro ano em que o Estado verificou casos da doença em seu território e precisou adaptar-se ao contexto de crise de saúde pública, ainda assim, foram relatados alguns avanços no Plano de Ação, o que contrasta sobremaneira com o verificado em 2021, quando o Plano restou, para todos os efeitos, estagnado.

De fato, em 2021 não houve qualquer avanço na execução do que foi proposto pelo Estado ao TCE-SP, visto que todas as ações consideradas concluídas já o estavam igualmente em 2020.



Assim, acompanhando as conclusões da d. Assessoria Técnico-Jurídica (pelo seu setor Jurídico e Chefia), bem como da Secretaria-Diretorial Geral, entende-se que as defesas ofertadas não trouxeram elemento que modificasse a valoração desfavorável sobre a temática de “renúncia de receitas”. Adicionalmente, reforça-se a proposta sugerida pela DCG<sup>26</sup>, pela DSF-1<sup>27</sup> e pela Chefia da ATJ<sup>28</sup>, para fins de que seja aplicada a multa prevista no art. 104, inciso VI, da LCE nº 709/1993<sup>29</sup>, em virtude do reincidente descumprimento das determinações emitidas pelo e. TCE-SP.

### 3. Alterações orçamentárias.

Justificativas sobre as elevadas suplementações orçamentárias realizadas no exercício foram apresentadas pela Secretaria de Orçamento e Gestão. Conforme documentação acostada no evento 130.3, o Projeto da Lei Orçamentária (PLOA) de 2021 foi finalizado em setembro de 2020, quando as estimativas indicavam “permanência de relativa contração e incipiente recuperação à dinâmica da economia em escala nacional e internacional” (evento 130.3, fl. 02).

Nesse horizonte, o Estado adotou o percentual de 3,0% como parâmetro para o IPCA, conforme Relatório Focus do Banco Central de 11 de setembro de 2020 (evento 130.3, fl. 02). Entretanto, aduz a Secretaria de Orçamento e Gestão que, em razão da retomada econômica e da inflação acima da meta, houve significativo aumento de 11,6% na arrecadação tributária paulista (considerando-se valores corrigidos), o que justificaria, em tese, a quantidade elevada de créditos adicionais abertos no exercício.

<sup>26</sup> Fls. 542/543 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

<sup>27</sup> *As reincidências no descumprimento das determinações deste TCESP, identificadas a seguir e que constaram de pareceres das contas de 2017 a 2020, bem como do descumprimento de instruções do TCESP, submetidos à Augusta Assembleia para ratificações e julgamentos das contas do governador, constituem requisitos, S.M.J., para aplicação de multa disciplinada no art. 104, VI, da LC 709/93* (evento 61.1, fl. 43).

<sup>28</sup> *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, 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.* (evento 73, fl. 04 da Manifestação da Chefia da ATJ).

<sup>29</sup> *LC nº 709/1993, artigo 104 - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:*

[...]

*VI reincidência no descumprimento de determinação ou instruções do Tribunal de Contas.*



Apesar das explicações apresentadas, vale anotar que a diferença entre a inflação estimada (3,0%) e a efetivamente verificada no exercício 2021 (10,06%)<sup>30</sup> foi de apenas 7,06%, ou seja, cerca de um terço do percentual de suplementações efetivamente realizadas pelo Estado em 2021 (20,9% da despesa fixada) (evento 59, fl. 190 do Relatório da DCG 2021). Assim, a inflação acima da meta, por si só, não justifica tamanho redesenho orçamentário.

Além disso, deve-se considerar que a maior parte dos créditos orçamentários suplementares foi lastreada em anulação parcial ou total de dotações (43,92%), de modo que o excesso arrecadatório e o superávit financeiro do exercício anterior justificam apenas parcialmente os R\$ 51,13 bilhões suplementados em 2021:

Suplementações realizadas em 2021 por fonte de recursos da Lei nº 4.320/1964	Valor (em bilhões)	AV (%)
Art. 43, Par 1º, Inc.I (superávit financeiro)	7,19	14,06%
Art. 43, Par 1º, Inc.II (excesso de arrecadação)	21,49	42,03%
Art. 43, Par 1º, Inc.III (anulação parcial ou total de dotações)	22,46	43,92%
<b>Total</b>	<b>51,13</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: adaptado pelo MPC a partir de quadro à fl. 190 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

A esse respeito, cumpre lembrar que o Comunicado SDG nº 32/2015 trouxe alerta a todos os jurisdicionados sobre a necessidade de “utilizar com moderação os percentuais permissivos para abertura de créditos suplementares, autorizados na Lei Orçamentária anual e financiados pela anulação parcial ou total de outras dotações”<sup>31</sup>.

Para que se tenha uma ideia do quão elevadas foram as suplementações por anulação no exercício, basta considerar que, se o Estado, como alega, tivesse aberto créditos suplementares apenas por conta do inesperado excesso arrecadatório e do superávit financeiro do exercício anterior, o percentual de modificações orçamentárias teria sido de 11,75% da despesa fixada, ou seja, estaria bem mais próximo do IPCA efetivamente verificado ao final de 2021 (10,06%).

No mais, vale reforçar que nem a pandemia justifica tamanho redesenho orçamentário, já que em 2020, quando o Estado se deparou pela primeira vez com a crise de

<sup>30</sup> Disponível em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ibge-inflacao-medida-pelo-ipca-fecha-2021-com-alta-de-1006#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20Nacional%20de%20Pre%C3%A7os,Geografia%20e%20Estat%C3%A9stica%20\(IBGE\).](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ibge-inflacao-medida-pelo-ipca-fecha-2021-com-alta-de-1006#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20Nacional%20de%20Pre%C3%A7os,Geografia%20e%20Estat%C3%A9stica%20(IBGE).)

<sup>31</sup> Comunicado disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/comunicado-sdg-322015-elaboracao-leis-orcamentarias>.





Covid-19, os créditos suplementares alcançaram somente R\$ 28,8 bilhões, bem menos que os R\$ 51,1 bilhões verificados em 2021 (evento 59, fl. 190 do Relatório da DCG 2021).

Portanto, entende o Ministério Público de Contas que não foram apresentados elementos hábeis a descaracterizar o desvirtuamento das peças orçamentárias, o que vai de encontro ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000) e às orientações traçadas pelo e. TCE-SP nos Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015.

#### 4. Dívida Ativa.

Em relação à dívida ativa, a PGE, por meio da sua Subprocuradoria Geral do Contencioso Tributário-Fiscal, afirma que houve redução no tempo médio de inscrição dos débitos:

*O tempo médio de inscrição dos débitos em dívida ativa, em 2021, era de 457 (quatrocentos e cinquenta e sete) dias, conforme controle interno da Procuradoria da Dívida Ativa. Esse ponto merece particular atenção, na medida em que afeta diretamente a de recuperação do crédito tributário. Atualmente, esse tempo médio de inscrição dos débitos em dívida ativa já foi reduzido para 337 (trezentos e trinta e sete) dias (evento 130.5, fl. 01).*

A justificativa, contudo, não ilide a falha anotada, pois o artigo 2º, § 1º, do Decreto Estadual nº 61.141/2015 estabelece expressamente que o cadastramento será realizado até noventa dias contados a partir da exigibilidade do crédito, prazo esse muito inferior à média de 457 dias observada em 2021.

Deve-se ponderar, inclusive, que em virtude do princípio da anualidade, a modesta redução anunciada no tempo médio de inscrição dos débitos em 2022 não possui o condão de descaracterizar impropriedade verificada em exercício pretérito.

Tampouco foram apresentados novos elementos que justificassem o baixo índice de recuperação da dívida ativa. Como realçado pela d. Chefia da ATJ:

*Quanto à efetividade da cobrança, a Subprocuradoria Geral do Contencioso Tributário-Fiscal não suscitou nenhum fato novo; apenas manipulou os dados já constantes do parecer do d. MPC para apresentar um cenário mais favorável ao Governo do Estado [...] (evento 142.4, fl. 10).*

Por sinal, uma leitura atenta da manifestação de evento 130.5 indica que a maioria das ações elencadas pela PGE para melhoria dos índices de arrecadação da dívida ativa sequer



possui alguma estimativa de prazo para conclusão, com o Estado limitando-se a informar que referidas providências estão “em curso”, “sob estudo”, “em andamento” ou em fase de “tratativas” e de “implantação”. A esse respeito, saliente-se que, ao menos desde as Contas do exercício de 2016, o Estado vem sendo alertado pelo e. TCE-SP sobre a necessidade de aprimorar a gestão da dívida ativa, sendo que pouco se avançou na matéria desde então.

Explicações adicionais sobre a gestão da dívida ativa foram ofertadas por meio de Nota Técnica da Subsecretaria da Receita Estadual (SRE) acostada no evento 130.7, a qual traz a seguinte ponderação:

*O parecer do MPC, na página 76, reproduz o seguinte trecho do relatório técnico da fiscalização do TCESP: “no ano de 2020 as inscrições de créditos de dívida ativa, decorrente de IPVA, ocorreram com até 2.626 dias de atraso em relação a data de vencimento, decorrente do ICMS declarado, até 1.152 dias de atraso e, decorrente do ICMS autuação, até 532 dias” (grifos nossos). Com base na comparação entre as datas de vencimento dos tributos e da sua inscrição em dívida ativa, o tribunal apontou para falhas no cumprimento do prazo previsto na legislação.*

*Primeiramente, cumpre esclarecer o que dispõe expressamente o artigo 2º do Decreto nº 61.141/2015:*

*“Artigo 2º - Os órgãos da Administração Direta e das Autarquias, exceto as Universidades Públicas, deverão cadastrar no sistema eletrônico da Procuradoria Geral do Estado os dados relativos aos créditos fiscais, não pagos no devido vencimento, para fins de inscrição na Dívida Ativa.*

*§ 1º - O cadastramento será realizado pelo órgão de origem que apurar ou constituir o respectivo crédito fiscal, em até 90 (noventa) dias contados a partir do momento em que o crédito tornar-se exigível.” (grifos nossos)*

*Há que se ponderar, data maxima venia, que o termo inicial na contagem do prazo de 90 dias para a inscrição em dívida ativa é o momento em que o crédito se torna exigível, o que não necessariamente coincide com a data de vencimento do tributo, como pode dar a entender o trecho do relatório citado acima.*

Chama a atenção que a SRE realize tal ressalva, pois os dados que constaram do relatório da instrução foram fornecidos pelo próprio Estado por meio da documentação anexa à Requisição DCG-1 07/2022, sendo que a PGE, com base na documentação apresentada, ratificou a tendência no descumprimento dos prazos fixados pelo Decreto nº 61.141 de 27/02/2015 utilizando-se a data de vencimento como referência. Veja-se:

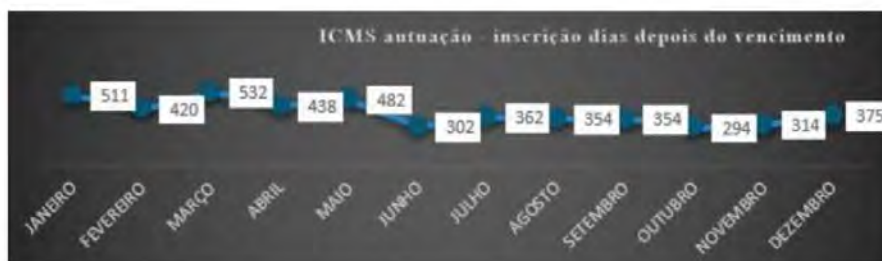
*Nota-se que apenas 53,31% (R\$ 11,72 bilhões) do montante das inscrições em dívida ativa ocorridas em 2021 decorreram de créditos cujos fatos geradores se originaram no referido ano.*

*Por meio da documentação anexa à Requisição de Documentos DCG-1 07/2022, a Procuradoria Geral do Estado confirma que há uma tendência no descumprimento dos prazos fixados pelo Decreto nº 61.141 de 27/02/2015. Como exemplo, a PGE/SP*



citou as inscrições, no ano de 2020, dos seguintes impostos: ICMS declarado, do ICMS autuação e do IPVA.

**Gráfico 8 – Baixas da Dívida Ativa realizada no Estado no exercício de 2020**



Fonte: Requisição de Documentos DCG-1 nº 7/2022.

[...]

Segundo a PGE/SP, “os gargalos operacionais impossibilitam, na prática, qualquer planejamento inicial de cobrança, mesmo para arresto de bens ou cautelar fiscal”. Ademais, a Procuradoria informou que “Além da repercussão negativa na cobrança, o atraso na inscrição provoca represamento de dívidas, que são depois inscritas em lotes praticamente inadmissíveis”.

Adicionalmente, sublinhe-se que em nenhum momento a SRE apresenta novos dados de tempo empreendido para inscrição a partir da exigibilidade do crédito, de modo que os únicos valores de referência disponíveis para tal análise são aqueles indicados na Requisição de Documentos DCG-1 07/2022, a partir dos quais se depreende que há, repise-se, tendência de descumprimento do Decreto nº 61.141/2015, como reconhecido pela própria PGE.



Na prática, não é anunciada qualquer medida para a correção da falha anotada, já que a SRE apenas critica os dados que foram disponibilizados pelo próprio Estado, sem apresentar compromissos concretos para a devida correção de rumos.

Nesse horizonte, reafirma-se o juízo desfavorável deste MPC-SP quanto à ineficiente gestão da dívida ativa, caracterizada pela inadequação de procedimentos e controles para inscrição e cobrança de créditos do Estado (inclusive com descumprimento dos prazos fixados pelo Decreto nº 61.141 de 27/02/2015), acarretando inescusável prejuízo ao financiamento das políticas públicas (evento 94.1, fl. 278)

## 5. Aplicação de recursos na saúde.

Em consulta à documentação encartada nos eventos 102, 103 e 130 não foram localizados esclarecimentos adequados quanto ao fato de **cinco Secretarias<sup>32</sup> terem executado o valor de R\$1.388.097.506,06 do Fundo Estadual de Saúde (FUNDES) sem respaldo em convênios ou ajustes celebrados com a SES/SP, em desrespeito ao disposto no caput do artigo 1º e no inciso I do artigo 4º, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978.**

Por isso, reforça-se a proposta realizada pelo setor de cálculos da ATJ, para que seja emitida “recomendação ao Governo do Estado para formalizar os convênios com os órgãos e entidades públicas da administração indireta vinculadas a SES/SP e, com órgãos e entidades públicas de outras Secretarias estaduais, quando há financiamento, pelo FUNDES, de programas integrados de saúde, de modo a atender a exigência do artigo 4º, I, da LC 204/1978, e a delinear a coordenação exigida no artigo 1º dessa mesma lei” (evento 73, fl. 102 da Manifestação da ATJ-CAL).

Quanto às inconsistências de CPFs apontadas pela DCG nas folhas de pagamento da Função Saúde de junho de 2021 no comparativo com a base da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Sistema de Óbitos (SISOBI), o Departamento de Despesa de Pessoal do Estado informa que 11 dos 13 CPFs indicados pela Fiscalização permanecem ativos no processamento do Departamento, sendo que as inconsistências relativas aos outros dois CPFs

<sup>32</sup> Administração Geral do Estado, Secretaria da Administração Penitenciária, Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Segurança Pública e Secretaria da Justiça e Cidadania (evento 59, fl. 457 do Relatório da DCG 2021).



referem-se a valores então pendentes de quitação e posteriormente pagos a beneficiários de servidores falecidos. Nesse aspecto, vale salientar que este MP de Contas não pôde confirmar o quanto alegado, pois a lista de inconsistências encontra-se protegida por senha na documentação de evento nº 69.13 do eTC-005074.989.21-1.

No mais, corroborando-se o entendimento exposto pelo i. Secretário Diretor-Geral, depreende-se que as demais justificativas apresentadas pelo Estado no quesito saúde não rechaçam “as deficiências anotadas pela DCG referentemente aos registros de fonte de recursos, fonte detalhada, cotas, demonstrativos e UO, e movimentação de recursos sob a conta única do Estado” (evento 126.1, fl. 08), motivo pelo qual reforçam-se as propostas de determinações e recomendações realizadas pela DCG (evento 59, fls. 492/493 do Relatório da DCG 2021).

Ante todo o exposto, com a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos, e sem demais ponderações a serem acrescentadas, o Ministério Público de Contas de São Paulo, na condição de fiscal da ordem jurídica, reitera sua valoração desfavorável aos presentes demonstrativos.

Por último, requer, desde já, o deferimento de sustentação oral na sessão extraordinária a ser convocada oportunamente.

Com a brevidade demandada na hipótese,

São Paulo, 9 de junho de 2022, às 23h58.

