



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



PROCESSO: TC-004345.989.21-4  
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE  
SÃO PAULO  
GOVERNADOR: SR. JOÃO DÓRIA  
EXERCÍCIO: 2021  
RELATOR: CONSELHEIRO DR. SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Excelência,

Em atendimento à r. deliberação exarada no evento nº 109, pronuncio-me sobre as informações e documentos apresentados pelo Governo do Estado nos eventos nºs 102 e 103, bem como sobre a análise acrescida pela DCG no evento nº 115.

Inicialmente, rememoro que esta SDG, em manifestação pretérita (evento nº 76), pronunciou-se pela reprovação das Contas em apreço em razão da reiteração no descumprimento de determinações há anos efetuadas por este Tribunal no que concerne à matéria “Renúncia de Receitas” e do desatendimento de patamares mínimos do “Ensino”, notadamente os relativos à utilização da integralidade dos recursos do FUNDEB em despesas elegíveis no Ensino e à aplicação de 70% desse montante em despesas com profissionais da Educação Básica.

Ainda, saliento que, após o pronunciamento desta Diretoria, manifestaram-se sobre as Contas em comento os doutos PFE e MPC; a primeira, pela sua aprovação (eventos nºs 79 e 81), e o segundo, pela sua desaprovação (evento nº 94), principalmente em função das apurações relacionadas às matérias “Alterações Orçamentárias”, “Dívida Ativa”, “Renúncia de Receitas”, “Ensino” - *nesse último caso,*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

em função da destinação de apenas 66,33% dos recursos do Fundeb aos profissionais de Educação Básica, e pela aplicação de somente 82,43% dos recursos do FUNDEB – e por conta do descumprimento de recomendações, determinações e alertas de exercícios anteriores.

Entretanto, o Governo do Estado foi notificado para tomar conhecimento do relatório da DCG e das manifestações dos órgãos técnicos e, querendo, apresentar as justificativas que entendesse pertinentes, sem prejuízo de concessão de novo prazo de defesa após o pronunciamento do MPC, consoante os termos do ofício consignado no evento nº 87.

Em resposta, o Governo do Estado de São Paulo, por seus diversos setores, procurou evidenciar a correção de sua atuação e/ou o seu compromisso na adoção de medidas corretivas referentes aos desacertos verificados (eventos nºs 102 e 103).

Relativamente ao “Ensino”, quanto à destinação de recursos do FUNDEB aos profissionais da Educação Básica, argumentou, em linhas gerais, que os valores atinentes à terceira parcela do Abono-FUNDEB integraram o orçamento de 2021, sendo devidamente empenhados e inscritos em restos a pagar como despesa processada, o que demonstra a sua efetiva utilização, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, e consoante a disposição contida no art. 48, § 1º, da LDO/2021<sup>1</sup>.

A par disso, asseverou que, em 2019, houve despesa do FUNDEB com contrato para a elaboração das provas do SARESP, no valor de R\$ 6.381.831,59, a qual foi paga, em sua integralidade, apenas em julho de 2020, e que, no entanto, não houve apontamento em relação a tal gasto na análise das Contas do Governador de referido exercício.

No tocante aos repasses efetuados às APMs via PDDE Paulista, ressaltou que a despeito de ainda se encontrar em desenvolvimento e aperfeiçoamento as

---

<sup>1</sup> Artigo 48 - As despesas empenhadas, de competência do exercício 2021, e não pagas até o final do exercício serão inscritas em restos a pagar e terão validade até 31 de dezembro do ano subsequente.

§ 1º - Para efeito de comprovação dos limites constitucionais de aplicação de recursos nas áreas da educação e da saúde serão consideradas as despesas inscritas em restos a pagar nos termos do "caput" deste artigo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

ferramentas de acompanhamento da execução dos recursos transferidos, a Secretaria da Educação adotou medidas tendentes ao incentivo de *“maiores taxas de execução”* [sic], como a fixação, por meio da Resolução SEDUC nº 73/2021, de repasse dos recursos do PDDE Paulista - Manutenção de junho a setembro de cada ano.

Ainda, salientou que a acolhida positiva do Programa pela rede fez com que a Secretaria da Educação optasse *“pela multiplicação dos objetos de repasse/subprogramas em que se desdobra o PDDE Paulista”* [sic], e que *“o maior volume de recursos transferidos via PDDE Paulista ensejou, também, a multiplicação do trabalho em ambas as pontas: de um lado, para as APMs, tornou-se mais árduo o lançamento em sistema da documentação exigida para fazer frente ao dever de prestar contas; de outro lado, para as DEs, a análise tornou-se mais dificultosa”* [sic].

Além disso, afirmou que 2021 foi o ano em que se pôs à prova o processo de elaboração e análise de prestações de contas, por ocasião do exame das prestações de contas referentes aos repasses efetuados em 2020, sendo *“o momento em que se pôde colher deveras os elementos para o aprendizado institucional no seio do Programa, no tocante, especificamente, à elaboração e à análise de prestações de contas do PDDE Paulista, aprendizado esse que culminou com a publicação da Resolução SEDUC n.º 06/2022, que firma as regras acerca do tema”* [sic].

Quanto à ausência de controle dos saldos em disponibilidades financeiras das APMs, aduziu que o controle diário dos saldos tornou-se possível após disponibilização de API pelo Banco do Brasil, sendo que, no que tange à categorização de saldos, está sendo desenvolvida na plataforma Gestão Ágil, pela equipe de tecnologia do Banco do Brasil, a funcionalidade que possibilitará a referida categorização dos créditos do PDDE Paulista.

Já no que concerne à fonte do recurso, afirmou que não é divulgada para as APMs, porém, ela é controlada internamente pela Coordenadoria de Orçamento e Finanças, quando da prévia parametrização dos repasses na SED.

Ainda, teceu considerações acerca das funcionalidades e informações inseridas no sistema, destacando encontrar-se em estágio de amadurecimento os

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

aprimoramentos do monitoramento e da avaliação do Programa, tendo consignado, por fim, no que se refere à impossibilidade de identificação do exercício a que se referem as prestações de contas em andamento, que *“prestam-se contas dos recursos reprogramados em exercícios anteriores, pois o fim de um exercício financeiro não extingue o dever de prestar contas da utilização dos recursos públicos, mas isso não quer dizer que haja impossibilidade de diferenciação do exercício a que pertence a prestação de contas”* [sic].

No tocante à “Saúde”, mais especificamente, em relação à operacionalização e execução dos recursos do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, asseverou que desde 2013 esses recursos são transferidos para a Conta Corrente 001 – Banco do Brasil, Agência 01897, Conta 01300097-7, subconta movimento no SIAFEM/SP, de titularidade da Secretaria da Saúde, onde são debitadas todas as ordens bancárias emitidas para pagamento dos fornecedores, o que, em seu entendimento, atrairia o disposto no art. 23, da LINDB<sup>2</sup>. A par disso, chamou a atenção para o acompanhamento e fiscalização realizados pelo Conselho Estadual de Saúde.

Quanto ao código 55555555-55, afirmou tratar-se de codificação empregada para identificar procedimento de cargas “batch” (processamento em massa) da folha de pagamento da Administração Direta processada pela PRODESP, a qual é utilizada desde 1996, e que os procedimentos de empenho da folha de pagamento, com detalhamento das funcionais programáticas, natureza de despesas e fontes de recurso, e de liquidação são realizados pelas respectivas unidades gestoras executoras, com identificação dos responsáveis pelo lançamento desses registros (nome e CPF).

No que concerne às inconsistências de CPFs integrantes das listas de credores da folha de pagamento com as bases da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Sistema de Óbitos (SISOB), aduziu que 11 dos 13 CPFs indicados pela DCG continuam ativos, e que, no caso dos dois restantes, os dispêndios efetuados foram destinados aos beneficiários dos servidores falecidos e se referiram a valores

<sup>2</sup> Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

pendentes de pagamento (promoção à classe superior da carreira, consoante requerimento e alvará judicial, e valor correspondente a 45 dias de licença-prêmio não usufruídos).

No tocante à matéria “Renúncia de Receitas”, alegou, referentemente aos procedimentos dispostos nos arts. 22 e 23, da Lei Estadual nº 17.293/20<sup>3</sup>, que “no bojo dos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000<sup>4</sup>, proposta pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, em face dos artigos 22 e 23 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, e por arrastamento, dos Decretos nº 65.252, nº 65.253, nº 65.254 e nº 65.255, todos de 15 de outubro de 2020, o Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por unanimidade, reconheceu a **ausência** de qualquer vício material de inconstitucionalidade” [sic].

No que tange aos estudos prévios e procedimentos para a mensuração dos impactos decorrentes da fruição de renúncia de receitas, asseverou que, rotineiramente, são realizados estudos prévios relacionados à concessão de benefícios de natureza tributária, os quais contemplam, entre outros aspectos, as implicações operacionais e de controle das medidas analisadas e a dimensão da renúncia de receita decorrente, sendo que, no caso de decisão favorável à aprovação do benefício, são

<sup>3</sup> Artigo 22 - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - renovar os benefícios fiscais que estejam em vigor na data da publicação desta lei, desde que previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, na forma do Convênio nº 42, de 3 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, e alterações posteriores.

§ 1º - Para efeito desta lei, equipara-se a benefício fiscal a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento).

§ 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a devolver o ICMS incidente sobre os produtos integrantes da cesta básica para as famílias de baixa renda, quando por elas adquiridos, na forma, prazos e condições a serem estabelecidos em regulamento, observado, no que couber, os termos da Lei 12.685, de 28 de agosto de 2007.

§ 3º - O disposto no § 1º não se aplica às operações com o produto a que se refere a alínea “b” do item 10 do § 1º do artigo 34 da Lei nº 6.374, de 1º de março de 1989. (NR)

- § 3º acrescentado pela Lei nº 17.473, de 16/12/2021, em vigor a partir de 17/01/2023.

Artigo 23 - A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.

§ 1º - No prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação, no Diário Oficial do Estado, de decreto do Poder Executivo ratificando os convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, a Assembleia Legislativa manifestar-se-á sobre a sua implementação no âmbito do Estado de São Paulo.

§ 2º - Havendo concordância do Poder Legislativo ou, em caso de ausência de manifestação no prazo assinalado no § 1º deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a implementar os convênios aprovados, desde que haja previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual e sejam atendidos os requisitos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

<sup>4</sup> TJSP. Rel. Desembargador Moacir Peres. D.J. 9/2/2022

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

adotados os procedimentos necessários para o cumprimento do disposto no art. 14, da LRF<sup>5</sup>.

Por fim, como aprimoramento dos procedimentos, foi destacada a adoção de novo padrão para o Demonstrativo de Estimativas e Compensação da Renúncia de Receita, que integra o Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício de 2022, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, bem como a análise de novo procedimento estruturado para subsidiar as decisões acerca dos benefícios fiscais.

Tendo em perspectiva a informação prestada pela Secretaria de Estado da Educação no sentido de que 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, Vossa Excelência determinou à DCG que procedesse aos levantamentos necessários para a confirmação dos fatos reportados, assim como a ocorrência de circunstâncias de efeitos equivalentes (o efetivo dispêndio de verbas do Fundo após o encerramento do período estabelecido pelo art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007) nos últimos três exercícios (2018 a 2020), com posterior encaminhamento dos autos à ATJ e a esta SDG, para manifestação sobre o acrescido (evento nº 109).

Em atendimento à r. determinação acima referida, a DCG procedeu à apuração, relativamente às despesas incluídas nos gastos do FUNDEB dos exercícios

---

<sup>5</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º. Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º. O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

de 2018 a 2021, dos valores empenhados e pagos no ano, dos inscritos em Restos a Pagar, e respectivos pagamentos realizados até o 1º trimestre do ano seguinte e até o 1º quadrimestre do ano seguinte, consoante informações contidas no relatório inserido no evento nº 115.

No relatório acima aludido - *para o qual eu me reporto* – a DCG, ressaltando haver utilizado práticas e técnicas de avaliação de risco, materialidade, relevância, efetividade e qualidade do gasto público para a realização de análise amostral, já que se afigura inviável o exame de sua totalidade, informou, em síntese, que, diferentemente do ocorrido em exercícios anteriores (2018 a 2020), verificou-se em 2021 a existência de expressivo valor de despesa inscrita em restos a pagar não paga até o 1º quadrimestre, que efetivamente impactou as respectivas Contas, porquanto implicou o descumprimento da aplicação mínima de 70% de recursos do FUNDEB com profissionais da Educação Básica.

Por conseguinte, aduzindo que *“eventuais valores residuais de restos a pagar dos exercícios de 2018 a 2020, não pagos até março do ano seguinte, não representaram qualquer prejuízo aos cumprimentos de determinações e limites legais ou constitucionais”* [sic], a DCG, em remate, reafirmou o seu entendimento de que *“o não pagamento da 3ª parcela do abono fundeb até 30/04/2022 implica em não cumprimento da obrigatória aplicação de 70% do Fundeb com pessoal da educação, portanto, desatendido o art. 212-A, XI, da Constituição Federal, combinado com o art. 25, §3º da Lei 14.113/2020 e disposição do Manual de Aplicação no Ensino do TCESP<sup>6</sup>”* [sic].

Sobre o acrescido, a Assessoria Técnica da área de Economia, considerando o seu âmbito de análise, repisou a sua opinião pela emissão de parecer favorável com ressalvas, em razão dos desacertos verificados no exame da matéria “Renúncia de Receitas”, enquanto as Assessorias Técnicas das áreas de Cálculos e Jurídica e a i. Chefia de ATJ reiteraram as suas opiniões pela reprovação das Contas

<sup>6</sup> TCESP. Manual de Aplicação no Ensino. 2019/2020. Disponível em

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplicacao%20no%20ensino%20pdfRETIFICA%C3%87%C3%83O%20DA%20PAGINA%202020.pdf>. Acesso em 14/07/2021. Pág. 29/30.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

em apreço, tendo a Assessoria Técnica da área de Cálculos retificado o seu entendimento apenas em relação à inclusão do descumprimento do art. 255, da Constituição Estadual<sup>7</sup>, no rol de impropriedades capazes de comprometer a regularidade das Contas em apreço, por reavaliar que tal aspecto, por coerência lógico-interpretativa, estaria abarcado pela disposição contida no art. 119, do ADCT<sup>8</sup>, e a Chefia de ATJ revisto o seu posicionamento apenas no que tange à concessão de benefícios fiscais por meio de decreto por corroborar, nesse ponto, a proposta de sobrestamento do tema até o julgamento das ADIs nºs 6.691 e 6.656 pelo STF efetuada pela Assessoria Técnica da área Jurídica (evento nº 124).

De minha parte, Excelência, primeiramente, ressalto que conquanto se mostrem plausíveis as justificativas apresentadas pela Origem para afastar o apontamento referente às inconsistências de CPFs integrantes das listas de credores da folha de pagamento com as bases da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Sistema de Óbitos (SISOB), não foi possível a esta Diretoria a verificação do alegado, visto que o conteúdo do anexo que contempla o rol de inconsistências de CPFs identificadas pela DCG nas listas de folhas de pagamento de junho de 2021 em relação a base da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do SISOBI (Anexo I), juntado no TC-005074.989.21-1 (evento nº 69.13 de referido feito), encontra-se protegido por senha.

Quanto às demais alegações apresentadas pelo Governo do Estado relacionadas ao tema “Saúde”, observo que elas não se prestaram a rechaçar 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.

<sup>7</sup> 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 caracterizam como manutenção e desenvolvimento do ensino.*

<sup>8</sup> Art. 119. 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022)

*Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022)*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A par disso, nada foi esclarecido em relação ao apontamento de inobservância ao disposto nos arts. 1º e 4º, inciso I<sup>10</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978, relativamente aos gastos sob outras Secretarias e sem convênio delineando a coordenação da Secretaria Estadual da Saúde.

Conquanto se trate de procedimentos que já vinham sendo adotados pelo Governo do Estado em exercícios anteriores, e mesmo que não configurem causa de reprovação das Contas em apreço, os desacertos verificados pela DCG no tocante aos registros de receitas e despesas e à movimentação de recursos da Saúde constituem falhas de relevo, e suscitam dúvidas quanto à fidedignidade dos dados apresentados pelo Governo do Estado, demandando correção, como ressaltado por esta SDG em manifestação anterior.

Dessa forma, reitero o entendimento anteriormente externado por esta Diretoria acerca da matéria, inclusive no que se refere à expedição à Origem das advertências relacionadas ao tema propostas pela DCG, assim como a sugerida pela Assessoria Técnica da área de Cálculos, em seu primeiro pronunciamento, no que diz respeito aos dispêndios sob outras Secretarias sem convênio delineando a coordenação da Secretaria Estadual da Saúde.

---

<sup>9</sup> Artigo 1º - Fica instituído o Fundo Estadual de Saúde - FUNDES - como instrumento de suporte financeiro para o desenvolvimento das ações nas áreas médica, sanitária, hospitalar e de apoio, executadas ou coordenadas pela Secretaria de Estado da Saúde.

§ 1º - As ações nas áreas médica, sanitária, hospitalar e de apoio, executadas ou coordenadas pela Secretaria de Estado da Saúde, compreendem:

1 - o atendimento médico-sanitário integral hospitalar em unidades sanitárias, consultórios, ambulatórios, laboratórios, unidades de atendimento de urgência, hospitais e outros estabelecimentos de prestação de serviços de saúde;

2 - a vigilância sanitária;

3 - a vigilância epidemiológica;

4 - o controle e a erradicação de endemias;

5 - a produção e distribuição de vacinas, soros, medicamentos e outros produtos de interesse da saúde pública.

§ 2º - As ações previstas neste artigo serão desenvolvidas mediante planejamento adequado, com o estabelecimento de planos, programas e projetos, e a preparação e a capacitação dos recursos humanos necessários.

§ 3º - As unidades mencionadas no item 1 deverão ser instaladas, estruturadas e hierarquizadas de acordo com o nível de complexidade das atividades que lhe sejam cometidas.

§ 4º - O FUNDES fica vinculado ao Gabinete do Secretário da Saúde.

<sup>10</sup> Artigo 4º - Os recursos do Fundo Estadual de Saúde serão aplicados:

I - no financiamento total ou parcial de programas integrados de saúde desenvolvidos pela Secretaria ou com ela conveniados.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

No que tange à matéria “Ensino”, penso que as justificativas apresentadas pelo Governo do Estado quanto à utilização de recursos do FUNDEB em despesas com profissionais da Educação Básica não se prestam a elidir o déficit de aplicação verificado, pois, ainda que o valor de R\$ 799.214 mil, referente à terceira parcela do Abono-FUNDEB, tenha sido inscrito em restos a pagar processados, tal fato, por si só, não se afigura suficiente para implicar a sua inclusão como gastos realizados com os recursos de referido Fundo em 2021, haja vista a ausência de efetivo pagamento de tal montante até o final do primeiro quadrimestre de 2022 (e até o presente momento).

Note-se que o art. 25, da Lei Federal nº 14.113/2020, expressamente dispõe, *in verbis*, que “os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996” (g.n.); tendo estabelecido como exceção à essa regra, em seu § 3º, que, *ipsis litteris*, “até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional” (g.n.).

Acerca dessa questão, a propósito, observo que a Assessoria Técnica da área de Cálculos, em sua primeira manifestação (eventos nºs 73.1 e 73.2), bem consignou, *in verbis*, que:

*Conjugando os dispositivos transcritos, verifica-se que a lei de regência do novo FUNDEB estabelece a aplicação de seus recursos até a data limite 30 de abril do ano seguinte ao analisado, na proporção de no mínimo 90% no exercício do crédito e a parcela de até 10% no primeiro quadrimestre do exercício subsequente, conhecida como ‘saldo diferido’ ou ‘parcela diferida’.*

*No caso concreto, tecnicamente não houve a parcela diferida do FUNDEB/2021 para ser utilizada no primeiro quadrimestre de 2022, uma vez que existiu em 2021 o empenhamento total do FUNDEB recebido pelo Estado; contudo, **permaneceu pendente de pagamento o saldo de R\$799.214,47 inscrito em Restos a Pagar.***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



*Constou dos autos que não houve a comprovação do pagamento de referidos Restos a Pagar, com a situação agravada diante da informação de inexistir data prevista para tal ocorrência.*

*Neste cenário, associando-me à fiscalização quanto à necessidade da glosa do respectivo valor nos cálculos do ensino, apresento as seguintes considerações:*

*Conforme registrado, a lei regulamentadora do FUNDEB estabeleceu como regra que seus recursos sejam utilizados<sup>11</sup> (empenhados, liquidados e pagos) no próprio exercício analisado.*

*Entretanto, a quantia de R\$799.214,47 correspondente à 3ª parcela do Abono-Fundeb, inscrita em Restos a Pagar em 2021, não contou com a comprovação de quitação.*

*Sendo assim, não vislumbro margem legal para que seja recepcionada na composição dos 70% remuneratórios importância pendente de pagamento aos profissionais da Educação.*

*Vale ressaltar que, se a Lei Federal 14.113/2020 fixou o primeiro quadrimestre do ano subsequente como data limite para que o saldo residual eventualmente existente fosse aplicado (empenhado, liquidado e pago), não vejo na lei incidente a possibilidade de permitir que os pagamentos dos Restos a Pagar vinculados ao FUNDEB transgridam o limite legal de aplicação, definido em 30 de abril do exercício seguinte.*

---

<sup>11</sup> A Lei Federal n. 4.320/1964 que estatui normas gerais do Direito Financeiro para elaboração e controle dos balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, ao tratar das despesas, dispõe que serão constituídas pelo prévio empenho, liquidação, recebimento do objeto e o efetivo pagamento, conforme dispositivos ora epígrafados:

**Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.**

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

**Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.**

**Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.**

**Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.**

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

*Tanto é assim que esta E. Corte de Contas, sob a égide da Lei Federal n. 11.494/2007 regulamentadora do antigo FUNDEB, não acolhe as despesas inscritas em Restos a Pagar pendentes de pagamentos na data limite 31 de março do exercício subsequente ao analisado, em analogia e respeito ao disposto no §2º do artigo 21 da lei supracitada, porquanto este era o prazo vigente à época para a utilização da parcela diferida.*

Além disso, noto que a DCG, ao comparar a presente situação com o caso trazido pela Secretaria de Estado da Educação na defesa apresentada (*despesas com contratação de pessoa jurídica para a elaboração das provas do SARESP, ocorrida em 2019, porém, pagas integralmente em julho de 2020*), bem ponderou no relatório consignado no evento nº 115, *ipsis litteris*, que:

*O valor devido pelos serviços no SARESP corresponde a 0,04% do total de recursos do Fundeb em 2019<sup>12</sup> 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<sup>13</sup> 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%).*

Em complemento às retromencionadas considerações efetuadas pela Assessoria Técnica da área de Cálculos e pela DCG, a fim de ilustrar o posicionamento adotado por esta Casa relativamente ao acolhimento de despesas do FUNDEB inscritas em restos a pagar, reputo pertinente trazer à colação o enunciado no r. voto do Parecer sobre Contas Municipais exarado no TC-002958.989.20-4<sup>14</sup>, conforme segue, *in verbis*:

*Quadro retificado pela Direção da UR-18 e inserto no evento 72.60 atestou aplicação integral dos recursos recebidos do FUNDEB, ante o empenhamento e a liquidação da totalidade das verbas ainda dentro do exercício e a quitação dos Restos a Pagar Processados durante o 1º trimestre do ano subsequente, com observância à sistemática constante na Lei Federal nº 11.494/2007. Deu-se cumprimento, ainda, ao disposto no art. 60, XII, do ADCT da CF/88, já que destinado 100% do recurso para ações de valorização do magistério (nota de rodapé omitida) – g.n.*

<sup>12</sup> TC-002347.989.19 – Relatório de Instrução das Contas do Governador, pág. 328. Total dos Recursos do FUNDEB é igual a R\$ 17.494.431 mil.

<sup>13</sup> TC-004345.989.21 – Relatório de Instrução das Contas do Governador, pág. 421. Total de recursos do FUNDEB é igual a R\$ 21.228.913 mil.

<sup>14</sup> Parecer exarado pela E. Segunda Câmara em sessão de 15/03/2022, publicado no DOE em 02/04/2022, e com trânsito em julgado em 23/05/2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Ainda, observo que a própria Lei Complementar Estadual nº 1.363/2021, que dispôs sobre a concessão do Abono-FUNDEB na Rede Estadual de Ensino, estabeleceu em seu art. 1º, *caput, in verbis*, que “o Poder Executivo concederá aos profissionais da educação básica vinculados à Secretaria da Educação, em caráter excepcional, no exercício de 2021, o abono denominado Abono-FUNDEB, para fins de cumprimento do disposto no inciso XI, do artigo 212-A, da Constituição Federal, observado o disposto no inciso XII do artigo 115 da Constituição do Estado”; tendo o Decreto Estadual nº 66.351/2021, que a regulamentou, disposto que “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”, conforme assentado, *ipsis litteris*, em seu art. 5º.

Como mencionado alhures, o § 3º do art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020 dispõe sobre a aplicação do FUNDEB diferido até o primeiro quadrimestre do exercício subsequente, restando patente, pois, a necessidade de quitação do saldo de referido abono até o final de abril de 2022, o que, no caso concreto, não ocorreu.

Destarte, reitero o entendimento de ser pertinente a glosa de R\$ 799.214 mil de parcela do Abono-FUNDEB não paga até o final do primeiro quadrimestre de 2022, e de que, por conseguinte, apenas 66,33% dos recursos do FUNDEB foram empregados na remuneração de profissionais da Educação Básica em efetivo exercício, em descumprimento ao preceituado no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal<sup>15</sup>, e no art. 26, da Lei Federal nº 14.113/2020<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> 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:

[...]

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital.

<sup>16</sup> Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: (Transformado em § 1º pela Lei nº 14.276, de 2021)

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



No que concerne aos repasses efetuados às APMs via PDDE Paulista, compreendo que as alegações apresentadas pelo Governo do Estado não foram suficientes para afastar os apontamentos efetuados pela DCG, notadamente aqueles relacionados às dificuldades de verificação do emprego dos recursos, no mesmo exercício de seu recebimento, em gastos com manutenção e desenvolvimento do Ensino.

A par da apuração de existência de saldo de repasses do PDDE não utilizados nas contas das APMs no valor de R\$ 875.931 mil - *cuja verificação de exercício de repasse, subprogramas do PDDE a que pertence e fontes de recursos restou prejudicada pela falta de controle nesse sentido* – destaco a pertinente observação efetuada pela Assessoria Técnica da área de Cálculos, em seu primeiro pronunciamento (eventos n°s 73.1 e 73.2), quanto ao risco de utilização desses recursos em despesas não elegíveis no Ensino, conforme segue, *in verbis*:

*Se por um lado houve a constatação da relevância do PDDE Paulista na gestão escolar, por outro as técnicas de fiscalização utilizadas na análise e observação do sistema de prestação de contas SED (Secretaria Escolar Digital), no exame documental dos dados extraídos do sistema, além de questionários enviados às APMs do Estado, não permitiram ao órgão instrutivo desta Casa concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino.*

*Conforme demonstrado pelo resultado da inspeção no PDDE Paulista, para o exercício de 2021, permaneceram as fragilidades que vêm sendo apontadas pela unidade fiscalizadora desde o exercício de 2019, impedindo a conclusão quanto à efetiva aplicação de tais recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, notadamente no próprio exercício do repasse, em detrimento às recomendações desta Corte.*

---

*II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)*

*III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.*

*§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021)*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

*Por oportuno, saliento 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.*

*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 SEDUC-56/2021, 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.*

*Sendo assim, há possibilidade concreta dos recursos repassados às APMs, mediante PDDE Paulista, computados pela Origem na manutenção e desenvolvimento do ensino, estarem custeando despesas não coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, contrariando, também neste aspecto, as precedentes recomendações desta E. Corte de Contas.*

Assim, reitero o posicionamento adotado em minha manifestação anterior relativamente aos repasses efetuados às APMs via PDDE Paulista, inclusive no que se refere à pertinência da glosa do valor de R\$ 875.931 mil da aplicação no Ensino e no FUNDEB.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Da mesma forma, repiso o entendimento externado em pronunciamento pretérito desta SDG relativamente ao tema “Renúncia de Receitas”, visto que a defesa apresentada pelo Governo do Estado não se prestou a sanar os lapsos apontados pela DCG, mormente os relacionados à persistência de limitações à fiscalização de regularidade da renúncia de receitas em função da alegada falta (*pela Origem*) de controle capaz de informar a renúncia em que incorre cada contribuinte beneficiário, à baixa evolução de adoção de providências relativamente ao Plano de Ação e à reiteração de descumprimento de determinações e recomendações desta Casa.

Nesse ponto, oportuno consignar que, independentemente da adequação, ou não, das disposições dos arts. 22 e 23, da Lei Estadual nº 17.293/20 – e, *quanto a esse aspecto, eu repiso a proposta de sobrestamento do tema até o julgamento das ADIs nºs 6.691 e 6.656 pelo STF* – a questão de relevo que se coloca em relação à matéria “Renúncia de Receitas” diz respeito à falta da diligência necessária, por parte da Administração Estadual, no cumprimento das determinações e recomendações exaradas por esta Corte de Contas já há vários exercícios.

Tendo em perspectiva a importância da adequada gestão das renúncias de receitas para a preservação do equilíbrio das contas e como política pública de promoção da competitividade e do desenvolvimento econômico e social, não há mais como se ressaltar a manutenção de deficiências nos procedimentos adotados, mormente a persistência de falta de definição clara dos resultados alcançados com os benefícios concedidos.

No mais, compreendo que as medidas corretivas anunciadas pela Origem requerem o acompanhamento de sua efetividade por este Tribunal por ocasião da análise das próximas Contas.

Posto isso, por persistirem o descumprimento reiterado de determinações há anos efetuadas por este Tribunal relativamente à matéria “Renúncia de Receitas” assim como o não atendimento de patamares mínimos do “Ensino”, notadamente em relação à utilização da integralidade dos recursos do FUNDEB em despesas elegíveis no Ensino e à aplicação de 70% desse montante em despesas com profissionais da Educação Básica, reitero o entendimento manifestado por esta SDG em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



pronunciamento pretérito pela emissão de **Parecer Desfavorável** à aprovação das Contas em exame, com a expedição das advertências ao Estado anteriormente propostas.

À elevada consideração de Vossa Excelência.

SDG, em 30 de maio de 2022.

[Redacted signature area]