



Tribunal de Contas da União
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Gestão de Processos

OFÍCIO 22762/2022-TCU/Seproc

Brasília-DF, 20/5/2022.

A Sua Excelência o Senhor
JOSÉ RUBENS PLATES
Procurador da República na Procuradoria da República no Estado de São Paulo
Rua Frei Caneca, 1360, Consolação
01.307-002 - São Paulo - SP

Processo TC 044.689/2021-7

Tipo do processo: Representação

Relator do processo: Ministro Antônio Anastasia

Unidade responsável: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

Assunto: Notificação de acórdão.

Anexos: peças 25 e 27 do processo TC 044.689/2021-7.

Referente ao Inquérito Civil 1.34.001.002677/2019-57.

Senhor Procurador,

1. Informo Vossa Excelência do Acórdão 1093/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, prolatado na sessão de 18/5/2022, por meio do qual o Tribunal de Contas da União apreciou o processo acima indicado.
2. Encaminho cópia do referido acórdão, cujo inteiro teor pode ser acessado no Portal TCU, endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.
3. Por oportuno, solicito especial atenção às informações complementares que acompanham este ofício, bem assim para a necessidade de utilizar – para resposta a comunicações e envio de documentos – os serviços da plataforma Conecta-TCU ou do protocolo eletrônico, disponíveis no Portal TCU (www.tcu.gov.br), endereço em que também é possível acessar os autos do processo.
4. Esclarecimentos adicionais quanto ao processo indicado ou à presente comunicação podem ser obtidos junto à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) pelo e-mail cacidadao@tcu.gov.br, ou pelos telefones 0800-644-2300, opção 2, ou (61) 3527-5234 no horário das 13h às 17h.

Respeitosamente,

assinado eletronicamente

Maryzely Mariano

Chefe do Serviço de Comunicação Processual 1

(Subdelegação de competência: art. 2º, I, da Portaria-Seproc 1/2020)



Tribunal de Contas da União

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- 1) O acesso ao processo indicado nesta comunicação pode ser realizado por meio da plataforma de serviços digitais Conecta-TCU, disponível no Portal TCU (www.tcu.gov.br). A visualização de processos e documentos sigilosos depende de solicitação formal e posterior autorização do relator. Informações detalhadas sobre o uso da plataforma, inclusive para fins de cadastro e credenciamento, podem ser consultadas ao acionar o ícone “Conecta-TCU” do Portal TCU.
- 2) No caso de acórdãos apreciados por relação, na forma do art. 143 do Regimento Interno do TCU, não há relatório e voto. A fundamentação com que o Tribunal analisa as questões de fato e de direito encontra-se na instrução da unidade técnica juntada aos autos.
- 3) Nos termos do art. 18, §4º, da Resolução-TCU nº 170/2004, quando da apreciação de recurso interposto à deliberação do Tribunal, são expedidas comunicações sobre a deliberação adotada a todas as autoridades, responsáveis e interessados a quem foi dirigida comunicação quando da adoção da deliberação recorrida.
- 4) A juntada aos autos do instrumento de mandato, quando a parte for representada por procurador, é pressuposto essencial para a atuação do mandatário no processo, nos termos do art. 13, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995.
- 5) Constitui dever das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo indicar, no primeiro momento de falar nos autos, o endereço eletrônico e o endereço residencial ou profissional onde receberão as notificações, bem assim atualizar essas informações sempre que ocorrer qualquer modificação temporária ou definitiva, conforme previsto no art. 77, inciso V, do Código de Processo Civil, aplicável nos termos do art. 298 do Regimento Interno do TCU.
- 6) Nos termos dos arts. 31 a 35 da Lei nº 8.443/1992 e 285 a 288 do Regimento Interno do TCU, a parte poderá interpor recurso ao acórdão. A interposição de embargos de declaração é causa de mera suspensão e não de interrupção de prazo para os demais recursos, conforme disposto no art. 34, § 2º, da Lei nº 8.443/1992.
- 7) A apresentação de petição ou a interposição de recurso deve observar as seguintes orientações:
 - a) ser dirigida ao relator do processo;
 - b) indicar, com destaque, o número do processo e deste ofício;
 - c) utilizar dos serviços da plataforma digital Conecta-TCU ou do protocolo eletrônico disponíveis no Portal TCU;
 - d) a petição ou o recurso podem ser apresentados diretamente pelo destinatário do ofício ou por intermédio de procurador regularmente constituído nos autos, conforme disciplina o art. 145 do Regimento Interno do TCU;
 - e) caso haja procurador constituído nos autos, as comunicações processuais subsequentes serão dirigidas a esse representante, conforme disposto no art. 179, § 7º, do Regimento Interno do TCU. Se houver mais de um procurador, pode ser indicado o nome daquele a quem deverão ser encaminhadas as comunicações.



Tribunal de Contas da União

8) A informação classificada na origem com restrição de acesso deve ser acompanhada dos seguintes elementos, consoante a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), caso contrário será considerada de acesso público pelo Tribunal:

- a) indicação objetiva da hipótese de restrição de acesso: informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado; informação com sigilo atribuído por legislação específica; informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;
- b) na hipótese de informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, indicar:
 - b.1) o grau de sigilo da classificação (reservado, secreto ou ultrassecreto);
 - b.2) o fundamento legal da classificação;
 - b.3) o prazo de restrição de acesso ou o evento que defina o termo final;
 - b.4) o assunto sobre o qual versa a informação.
- c) na hipótese de informação com sigilo atribuído por legislação específica, indicar o fundamento legal da classificação;
- d) na hipótese de informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem, indicar o prazo de restrição de acesso e a pessoa a que se refere;
- e) indicação do nome do responsável pela classificação.



ACÓRDÃO Nº 1093/2022 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, de autoria conjunta do Ministério Público Federal e do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, em que são apontadas as seguintes possíveis irregularidades: i) utilização continuada de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o pagamento de aposentadorias e de pensões no regime próprio de previdência do estado; ii) registro de dados incorretos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e iii) cômputo ilegal daquelas despesas para fins de comprovação de investimento mínimo em educação de que trata o art. 212 da Constituição Federal;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto às peças 25 e 26, após exame das evidências carreadas aos autos em cumprimento às oitivas e diligências adotadas, dos quais são extraídas as seguintes conclusões:

i) “o Estado de São Paulo vem utilizando, com anuência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões de inativos, o que afronta os dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a aplicação de recursos do Fundo”;

ii) “quanto a esse ponto, conclui-se pela procedência da representação. Contudo, este Tribunal não tem competência para atuar no caso concreto, tendo em vista que tais recursos não são oriundos da complementação da União ao Fundeb”, de modo que se afigura “pertinente encaminhar a questão ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para adoção das providências cabíveis, mesmo tendo ciência de que o TCE/SP já tem conhecimento da matéria e autoriza a utilização de recursos do Fundeb nessa finalidade, ainda que tal prática afronte os normativos que regem a matéria”; e

iii) “O FNDE confirmou que o Estado de São Paulo tem preenchido o Siope de forma tempestiva e não apontou descumprimento pelo ente federado no que tange ao cômputo indevido de despesas com inativos no percentual mínimo de 25%”;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em:

a) **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, incisos I e IV, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, **considerá-la parcialmente procedente**, no que diz respeito à utilização, pelo Estado de São Paulo, de recursos do Fundeb para pagamento de despesas com aposentadorias e pensões, em afronta ao art. 212, § 7º, da Constituição Federal;

b) **indeferir** o requerimento de medida cautelar;

c) **informar** ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) a prolação do presente Acórdão, para adoção das medidas que entender cabíveis, diante da utilização, pelo Estado de São Paulo, de recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões de inativos, em afronta ao art. 212, § 7º, da Constituição Federal de 1988, encaminhando-lhe cópia da instrução à peça 25; e

d) **informar** ao Procurador-Geral da República, ao Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao Governo do Estado de São Paulo e aos representantes a prolação do presente Acórdão, para que tenham ciência dos fatos e adotem as providências que entenderem cabíveis, encaminhando-lhes cópia da instrução à peça 25.



1. Processo TC-044.689/2021-7 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Governo do Estado de São Paulo.
- 1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:

Ata nº 18/2022 – Plenário

Data: 18/5/2022 – Ordinária

Relator: Ministro ANTONIO ANASTASIA

Presidente: Ministra ANA ARRAES

Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 18 de maio de 2022.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

TC 044.689/2021-7

Tipo: Representação (com pedido de medida cautelar)

Unidades jurisdicionadas: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação, e Governo do Estado de São Paulo

Representantes: Ministério Público Federal (Procurador da República José Rubens Plates) e Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (Procuradora Élide Graziane Pinto)

Advogado ou Procurador: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de representação conjunta do Ministério Público Federal e do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Governo do Estado de São Paulo, relacionadas à utilização continuada de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o pagamento de aposentadorias e pensões daquele ente federado, contrariando os normativos e a jurisprudência que regem a matéria.

2. Em decorrência da aventada utilização irregular do Fundeb, os representantes elencaram ainda, como possíveis irregularidades, o registro de dados incorretos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e o cômputo ilegal daquelas despesas para fins de comprovação de investimento mínimo em educação de que trata o art. 212 da Constituição Federal.

HISTÓRICO

3. Inicialmente, cumpre destacar que, após a instrução preliminar acostada aos autos (peça 5), o relator tomou conhecimento da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, incisos I e IV, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, e indeferiu o pedido de cautelar requerido, conforme despacho acostado à peça 7. Como a presente instrução é de mérito, mostra-se necessário inserir na proposta de encaminhamento item relativo ao conhecimento da matéria; todavia, não se fará novo exame de admissibilidade no âmbito desta instrução.

4. Os representantes apresentaram expediente ao Tribunal para coibir o pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio do Estado de São Paulo com recursos do Fundeb, bem como para impedir o cômputo dessas despesas como “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE) para fins de cálculo da aplicação mínima em ensino de que trata o art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

5. Preliminarmente, os representantes destacaram a decisão prolatada no TC 036.086/2021-5, que tratou de objeto análogo ao postulado no expediente sob análise, com supostas irregularidades ocorridas no Estado de Pernambuco.

6. Naquele processo, por meio do Acórdão 2663/2021-TCU-Plenário (Min. Walton Alencar Rodrigues), o Tribunal adotou medida cautelar para impedir a utilização irregular de recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência do Estado de Pernambuco, prolatando, entre outras deliberações, o seguinte:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, incisos I e IV, do Regimento Interno deste Tribunal e no artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. determinar, cautelarmente, nos termos do artigo 276, caput, do Regimento Interno do TCU, ao Estado de Pernambuco:

9.2.1. que não utilize, de forma direta ou indireta (como a Dotação Orçamentária Especial – DOE), recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência do Estado de Pernambuco;

9.2.2. que não contabilize dentro dos gastos computados para manutenção e desenvolvimento do ensino, de forma direta ou indireta (como a Dotação Orçamentária Especial – DOE), as despesas com aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência do Estado de Pernambuco;

9.3. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cautelarmente, nos termos do artigo 276, caput, do Regimento Interno do TCU, que não considere válida a contabilização no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), pelo Estado de Pernambuco, de despesas com pagamentos de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência estadual, realizados de forma direta ou indireta (como a Dotação Orçamentária Especial – DOE), para fins de atingimento do percentual mínimo de 25% de gastos para a educação exigidos pelo art. 212 da Constituição Federal.

7. No mérito, os representantes elencaram possíveis irregularidades cometidas pelo Estado de São Paulo, materializadas: i) pela destinação irregular de recursos do Fundeb para o pagamento de aposentadorias e pensões daquele ente federado, contrariando a vedação do art. 212, § 7º, da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional 108/2020, c/c o art. 29, incisos I e II, da Lei 14.113/2020 (regulamento do novo Fundeb), e com os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 (LDB); ii) pelos consequentes registro e divulgação irregular de dados no Siope; e iii) pela prática de computar as referidas despesas como MDE, para fins de cálculo da aplicação mínima em ensino de que trata o art. 212, *caput*, da Constituição, em dissonância com a jurisprudência do STF.

8. Os representantes afirmaram que o Ministério Público de Contas de São Paulo (MPC/SP) verificou que, no exercício de 2018, houve desvio na aplicação dos recursos do Fundeb pelo Estado de São Paulo, na ordem de mais de R\$ 3 bilhões, para pagamento de pessoal inativo. E que essa situação já vinha se estendendo há no mínimo cinco anos, tendo sido aplicados irregularmente quase R\$ 16 bilhões do Fundeb.

9. Em relação ao Supremo Tribunal Federal (STF), citaram-se decisões da Corte Suprema no sentido de impedir o registro de gastos previdenciários como despesas relativas a MDE.

10. Foi destacada a promulgação da Emenda Constitucional 108/2020, que, ao inserir o § 7º no art. 212 da Constituição Federal, vedou expressamente que despesas com aposentadorias e pensões fossem classificadas como aplicações em MDE.

11. Segundo os representantes, mesmo quanto à competência concorrente, o STF considerou que, ao editar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/1996), a União exerceu plenamente a sua prerrogativa de estabelecer normas gerais sobre o tema “educação”, nos moldes autorizados pela Constituição Federal. Por essa razão, na visão da Corte Suprema, não seria mais possível conferir eficácia a leis locais contrárias a suas disposições, no que tange a normas gerais, conforme lógica preconizada pelo art. 24, inciso IX, e §§ 1º a 4º, da CF.

12. Segundo os representantes, mesmo após as decisões proferidas pelo STF, o Governo de São Paulo insistiu em incluir, na proposta orçamentária de 2021, a previsão de utilização de recursos do Fundeb para contribuição para o regime de previdência dos servidores, na ordem de mais de R\$ 2 bilhões, em afronta ao art. 212, § 7º, da Constituição Federal.

13. Os representantes alegaram que, apesar das vedações legais, o Estado de São Paulo se utilizará do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões até 31/12/2024, por estar suposta e fragilmente respaldado em interpretação do Tribunal de Contas do Estado, o qual tem, reiteradamente, aprovado as contas anuais, mesmo com parecer desfavorável do Ministério Público de Contas apontando tal desvio dos recursos vinculados às atividades de MDE e ao Fundeb para pagar gastos com inativos.

14. Os representantes afirmaram que o TCE/SP tem ilícita e inconstitucionalmente subordinado os recursos vinculados à educação estatal paulista a uma equivocada modulação de efeitos até 2024, para fins de suposta redução proporcional dos gastos com inativos ali computados, o que demonstra a malversação dos recursos.

15. A representação apontou que o cômputo, pelo Estado de São Paulo, das despesas com aposentados e pensionistas dos recursos do Fundeb prejudica diretamente a política educacional, sendo que a manobra financeira ocorre ao arrepio das necessidades reais que a rede pública de ensino necessita, em caráter emergencial.

16. Consta na representação que, considerando que a fiscalização do cumprimento da aplicação mínima de recursos vinculados à educação se dá pelo Siope, foi autuada representação neste Tribunal para que fossem adotadas as providências cabíveis para que o FNDE utilizasse sistema mais eficiente, não meramente declaratório, para fiscalização do cumprimento dos percentuais mínimos na educação. A matéria foi tratada no âmbito do TC 027.120/2020-1, que deu origem ao Acórdão de Relação 9520/2020-TCU-Segunda Câmara, o qual não conheceu da representação, mas informou deliberações já proferidas por esta Corte de Contas para correção da fragilidade apontada.

17. A instrução preliminar (peça 5) destacou que não havia dúvida quanto à irregularidade da utilização de recursos do Fundeb para o pagamento de aposentadorias e pensões, ainda que associadas com inativos oriundos da educação básica; mas o TCU não detinha competência para análise dessa questão no caso concreto, tendo em vista que essa unidade da federação não recebeu recursos de complementação da União em 2021 nem nos últimos cinco exercícios mencionados na representação.

18. Conforme disposto no art. 30, III, da Lei 14.113/2020, a fiscalização do TCU deve recair sobre as atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União. Isso também está refletido no art. 9º da Instrução Normativa TCU 60, de 4/11/2009, segundo o qual o TCU tem competência para fiscalizar a aplicação de recursos federais oriundos da complementação da União.

19. No que tange ao outro ponto trazido pelos representantes – referente ao preenchimento irregular do Siope, com imputação dos gastos com aposentadorias, pensões e cobertura de *déficit* atuarial e/ou financeiro do regime próprio de previdência do Estado nos gastos computados para manutenção e desenvolvimento do ensino – entendeu-se que o Tribunal é competente para analisar a matéria.

20. Diante do risco apresentado pelos representantes, relacionado a eventuais informações indevidas apresentadas pelo Estado de São Paulo no Siope, na instrução preliminar (peça 5), entendeu-se oportuno solicitar informações ao referido Estado e ao FNDE sobre o preenchimento dos dados no mencionado sistema, com deferimento do pedido cautelar apresentado, a fim de evitar a ocorrência de qualquer irregularidade nesse sentido.

21. Por meio de despacho (peça 7), o Ministro Relator Raimundo Carreiro entendeu pelo não cabimento da medida cautelar, mas decidiu promover a oitiva do Governo do Estado de São Paulo, de

sua Secretaria de Educação e do FNDE, bem como a diligência à Autarquia para esclarecimento de pontos relatados pelos representantes.

22. A oitiva da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo foi realizada por meio do Ofício 0259/2022-TCU/Seproc, de 7/1/2022 (peça 17). A oitiva e a diligência do FNDE foram realizadas, respectivamente, por meio do Ofício 0260/2022-TCU/Seproc, de 7/1/2022 (peça 8), e do Ofício 0261/2022-TCU/Seproc, de 7/1/2022 (peça 9).

23. Os destinatários tomaram conhecimento das referidas comunicações, conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 23).

24. A Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo respondeu à oitiva por meio do Ofício GPG 25/2022, de 20/1/2022, anexando a Nota Técnica GSE 01/22 (peça 22).

25. O FNDE respondeu à oitiva e à diligência por meio do Ofício 920/2022/Diosi/Cosef/Cgfs/Digef-FNDE (peça 18), de 14/1/2022.

26. Nesta oportunidade, passa-se a analisar as respostas apresentadas às notificações.

EXAME TÉCNICO

27. Por meio do Ofício GPG 25/2022 (peça 22), a Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo afirmou que, com base nas informações prestadas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, houve o cumprimento pelo ente federado do disposto na Constituição Federal e na legislação federal no que tange à aplicação de ao menos 25% das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, sem considerar, para essa finalidade, os gastos com inativos da referida Pasta.

28. Foi relatado que as informações pertinentes foram transmitidas pela Secretaria de Estado da Educação ao Siope, destacando que, desde 2018, os gastos com pagamento de insuficiência financeira suportados com recursos do Fundeb não são computados como manutenção e desenvolvimento do ensino.

29. Destacou, ainda, que a modulação levada a efeito pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no bojo do Processo TC n. 006453.989.18-8, que possibilita a utilização de recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões até o ano de 2024, não está prejudicando os investimentos da Secretaria de Estado da Educação, os quais sofreram substancial incremento nos últimos dois anos.

30. Por meio da Nota Técnica GSE 01/22 (peça 22), a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo informou que, com fulcro no parágrafo único do 255 da Constituição Estadual, foi editada a Lei Complementar 1.010/07, que, nos arts. 26 e 27, previa que o pagamento com inativos e pensionistas também fosse computado como gasto na manutenção e desenvolvimento de ensino. E que, com o julgamento da ADI 5719, foi declarada a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar 1.010/07 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao *déficit* previdenciário não fossem computados para efeitos do cumprimento do limite mínimo constitucional de investimentos em educação.

31. Destacou que permanece em vigor a Lei Complementar estadual 1.333/2018, prevendo a possibilidade de imputação, para fins de cumprimento da parcela excedente ao mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, das despesas incorridas com o equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio (art. 5º, inciso III), eis que, até o presente momento, não foi julgada a ADI nº 6593 na qual se discute a constitucionalidade da referida disposição legal.

32. Ressaltou que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, quando da aprovação das contas anuais do Governador em 2018, no processo TC 6453.989.18-8, consignou ressalvas quanto à aplicação de recursos do Fundeb para pagamento a inativos e pensionistas e estabeleceu sistemática de

modulação para mitigar o impacto orçamentário advindo de tal decisão. Nesse sentido, partindo da parcela aplicada em 2018, da ordem de R\$ 3,45 bilhões, estabeleceu redução progressiva para os exercícios subsequentes, à razão de 1/5 por ano, em valores corrigidos pela variação da receita arrecadada no exercício antecedente.

33. Afirmou que, desde 2018, o gasto com inativos pago com recursos do Fundeb é totalmente excluído da despesa com manutenção e desenvolvimento de ensino computada para o mínimo constitucional de 25%.

34. Alegou que, a respeito do questionamento da inserção de tais dados no Siope em 2021, as informações foram registradas na totalidade do 1º ao 5º bimestre e que os valores informados foram segregados por fonte de recurso (Tesouro e Fundeb) na planilha Siope 272 - Previdência do Regime Estatutário e no nível 2 – Fundeb 30.

35. A partir das respostas apresentadas, verifica-se que o Estado de São Paulo admite a utilização de recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões a inativos, em afronta ao que dispõe os normativos que regem a matéria.

36. A partir da promulgação da EC 108/2020, a Constituição Federal passou a ostentar, por seu art. 212, § 7º, proibição expressa quanto à classificação das referidas despesas como MDE, tanto para fins de cálculo da aplicação mínima em educação (art. 212), quanto para a delimitação do rol de despesas custeáveis com recursos do Fundeb (art. 212-A).

37. A seu turno, ao regulamentar aquele Fundo, a Lei 14.113/2020 (art. 29) replicou a regra constitucional, enfatizando a vedação de financiamento de despesas não compreendidas no conceito de MDE, nos termos do art. 71 da Lei 9.394/1996 (inciso I), e, mais precisamente, proibindo o “pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal”.

38. O fato de a utilização de recursos do Fundeb para pagamento de inativos ser respaldado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não elide a irregularidade. O texto constitucional e a lei que regulamenta o Fundeb são claros quanto à proibição da utilização desses recursos para pagamento de aposentadorias e pensões.

39. Segundo a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, em 2021, foram gastos mais de R\$ 2 bilhões de recursos do Fundeb para pagamento de inativos e, conforme modulação realizada pelo TCE/SP, a utilização de recursos do Fundo para essa finalidade está prevista para ocorrer até 2024.

40. Frise-se, novamente, que a utilização de recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões afronta dispositivos constitucionais e legais.

41. Contudo, conforme exposto na instrução preliminar (peça 5), o Tribunal de Contas da União não tem competência para fiscalizar a aplicação desses valores, tendo em vista que esses recursos não são oriundos de complementação da União ao Fundeb.

42. Assim, verifica-se que a representação deve ser **considerada procedente** quanto a este ponto, mas esta Corte de Contas não tem competência para atuar no caso concreto. Dessa forma, entende-se oportuno que a matéria deve ser **encaminhada** ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para adoção das providências cabíveis, apesar de esse TCE/SP já ter ciência do assunto e autorizar a aplicação de recursos do Fundeb em desacordo com os dispositivos constitucionais e legais que regem o Fundo.

43. Quanto ao preenchimento dos dados no Siope, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo afirmou que as informações têm sido prestadas tempestivamente e que, desde o ano de 2018, os gastos com pagamento de pensões e aposentadorias a inativos não estão sendo incluídos no cômputo do mínimo constitucional de 25%.

44. Já o FNDE, por meio do Ofício 920/2022/Diosi/Cosef/Cgfse/Digef-FNDE (peça 18), esclareceu que o Siope é um sistema eletrônico, instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos, dos Tribunais de Contas e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. E que as informações prestadas ao Siope são de natureza declaratória, não cabendo ao FNDE/MEC a manipulação ou alteração de quaisquer dessas informações e/ou dados prestados, restando apenas utilizá-los para fins de geração de informações e indicadores educacionais de múltipla utilidade.

45. A Autarquia informou que, para fins do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, sendo que as despesas com inativos e pensionistas devem ser classificadas como despesas de previdência social. Nesse sentido, acrescentou que o Siope capta as informações de despesas com pagamentos de aposentadorias e pensões, mas não as considera para fins do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, conforme metodologia definida no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

46. O FNDE informou que não possui mecanismos suficientes para identificar se o ente governamental informou no Siope despesas com aposentadorias e pensões em planilha de natureza diversa, tendo em vista que o sistema possui caráter declaratório.

47. Destacou que o Siope dispõe de funcionalidade denominada "verificação de críticas", que tem como objetivo identificar possíveis inconsistências nos dados inseridos no sistema. Essa rotina efetua o cruzamento de diversos dados, tais como dados de receitas com dados de despesas, ou com dados de informações complementares, e com outras informações provenientes de diversas bases de dados, como por exemplo aquelas referentes a receitas contidas nos sistemas da Secretaria do Tesouro Nacional e do FNDE.

48. Ressaltou que o Siope também está integrado com alguns Tribunais de Contas do Brasil (TCE-RS, TCE-SC, TCE-SP, TCM-BA, TCE-PI, TCE-TO, TCE-RN e TCE-MG) e, no processo de transmissão dos dados declarados pelos entes federados, o sistema faz uma verificação de compatibilidade das informações declaradas no sistema com aquelas informadas no respectivo Tribunal de Contas. Nesse caso, se o sistema identificar alguma divergência, o respectivo ente federado fica obrigado a proceder a correção dos dados.

49. Ademais, afirmou que estão sendo preparadas no Siope rotinas de verificação de compatibilidade com outras bases de dados externas, que serão realizadas após o recebimento dos dados declarados. Nesse caso, se for identificado qualquer indício de inconsistência nos dados, os órgãos de controle (Tribunal de Contas, CACS-Fundeb etc.) serão acionados para atuarem dentro de suas competências, além da expedição de notificação ao respectivo ente federado para que verifique os dados e efetue, se necessário, as devidas correções.

50. Apesar dessas verificações existentes no Siope e das melhorias a serem implementadas, cumpre reiterar que, de acordo com a Autarquia, na prática, não é possível identificar se o ente governamental informou indevidamente no sistema despesas com pensões e aposentadorias planilha de natureza diversa daquela na qual deveria tê-lo feito.

51. O FNDE informou que o Estado de São Paulo transmitiu os dados no Siope de todos os bimestres de 2017 a 2020. No ano de 2021, transmitiu os dados do 1º ao 5º bimestre tempestivamente e o prazo para transmissão do 6º bimestre de 2021 ainda não havia expirado.

52. A Autarquia destacou a instituição do Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC, pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN/ME, ressaltando que, quando não transmitidos os

dados ao Siope nos prazos legais estabelecidos ou não cumprido o percentual mínimo de 25% previsto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal, o sistema gera a pendência de transmissão e o resultado (indicador) da aplicação do mínimo de impostos e transferências em MDE. A partir de leitura eletrônica realizada pela STN, na base de dados do Siope, os entes subnacionais são automaticamente registrados como inadimplentes no âmbito CAUC.

53. Por fim, o FNDE relatou que foi desenvolvido no Siope uma ferramenta informatizada, denominada Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE - MAVS, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundeb, na medida em que promove a participação ativa do Secretário de Educação, dos Tribunais de Contas e do Presidente do CACS-FUNDEB, na avaliação e confirmação das informações prestadas pelos entes federados no Siope, contidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (no caso do Secretário de Educação) e no Relatório Demonstrativo do Fundeb (no caso do Presidente do CACS-FUNDEB).

54. O processo contido no MAVS inicia-se com a participação do Secretário de Educação do ente federado ou (do responsável pelo órgão educacional equivalente), que, por sua vez, confirmará todas as informações de receitas e despesas voltadas para a educação básica pública, contidas no Anexo VIII - Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE), produzido pelo sistema Siope, com base nos dados informados.

55. A partir do exposto pelo FNDE, verifica-se que o Estado de São Paulo tem preenchido os dados no Siope de forma tempestiva. A Autarquia não apontou eventuais inconsistências nas informações relativas ao computo do mínimo constitucional de 25% da receita resultante de impostos em MDE (art. 212 da CF).

56. Dessa forma, não há indícios de que o Estado de São Paulo esteja incluindo no cômputo do mínimo constitucional de 25% gastos com pagamento de pensões e aposentadorias a inativos. Assim, conclui-se que a representação deve ser **considerada improcedente** quanto a este ponto.

57. De todo o exposto, verifica-se que já é expressamente vedado, pela Constituição Federal e pelos normativos do Fundeb, o cômputo de despesas com aposentadorias e pensões no cálculo do montante destinado constitucionalmente a gastos com MDE. Assim, não faz sentido proferir deliberações para que o Estado de São Paulo não adote essa prática nem ao FNDE para que não aceite eventual registro no Siope nesse sentido, tendo em vista que já existem mandamentos normativos com essa finalidade.

58. Ao mesmo tempo, não foi constatado esse tipo de ocorrência no caso sob análise, não fazendo sentido proferir deliberações para o Estado de São Paulo ou para o FNDE com o intuito de sanar eventual irregularidade que tivesse sido verificada.

59. Dessa forma, a partir das definições contidas na Resolução TCU 315, de 22/4/2020, não se vislumbram encaminhamentos corretivos ou preventivos aos jurisdicionados.

60. Cumpre destacar que, em situação semelhante ao caso apreciado nestes autos, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco editou, em 2/2/2022, a Resolução TC 161, que revogou o *caput* e o parágrafo único do art. 2º da Resolução TC 5, de 5/9/2001, com a redação dada pela Resolução TC 134, de 19/7/2021, os quais previam que a exclusão das despesas com o pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários a servidores públicos, estatutários ou não, mesmo daqueles oriundos dos quadros do magistério, para verificação do cumprimento da exigência do art. 212 da Constituição Federal poderia ser efetivada gradativamente na proporção de, no mínimo, um terço ao ano, a partir do exercício financeiro de 2021.

61. Assim, 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.

62. Por fim, propõe-se **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, ao Procurador-Geral da República, para que tenha ciência dos fatos e adote as providências que entender cabíveis, destacando que, segundo os representantes, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo (PRDC/SP) instaurou, em 26/3/2019, o inquérito civil n. 1.34.001.002677/2019-57, a fim de acompanhar e apurar aplicação dos recursos vinculados ao desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação para cobertura da insuficiência financeira do regime próprio de Previdência Social de São Paulo (peça 1, p. 9).

CONCLUSÃO

63. Tratou este exame técnico da análise de representação (peça 1), com pedido de medida cautelar, do Ministério Público Federal e do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo acerca: i) da destinação irregular de recursos do Fundeb para o pagamento de aposentadorias e pensões daquele ente federado, contrariando a vedação do art. 212, § 7º, da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional 108/2020, c/c o art. 29, incisos I e II, da Lei 14.113/2020 (regulamento do novo Fundeb), e com os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 (LDB); ii) dos consequentes registro e divulgação irregular de dados no Siope; e iii) da prática de computar as referidas despesas como MDE, para fins de cálculo da aplicação mínima em ensino de que trata o art. 212, caput, da Constituição, em dissonância com a jurisprudência do STF.

64. Conhecida a representação, o Ministro Relator Raimundo Carreiro entendeu que não deveria ser concedida a medida cautelar solicitada pelos representantes, mas decidiu promover a oitiva do Estado de São Paulo e do FNDE, bem como a diligência da Autarquia, para esclarecimento dos fatos narrados.

65. A partir das respostas apresentadas pelos jurisdicionados, verificou-se que, de fato, o Estado de São Paulo vem utilizando, com anuência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões de inativos, o que afronta os dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a aplicação de recursos do Fundo.

66. Assim, quanto a esse ponto, conclui-se pela procedência da representação. Contudo, este Tribunal não tem competência para atuar no caso concreto, tendo em vista que tais recursos não são oriundos da complementação da União ao Fundeb (item 42).

67. Dessa forma, entende-se pertinente encaminhar a questão ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para adoção das providências cabíveis, mesmo tendo ciência de que o TCE/SP já tem conhecimento da matéria e autoriza a utilização de recursos do Fundeb nessa finalidade, ainda que tal prática afronte os normativos que regem a matéria (item 42).

68. Quanto ao outro ponto trazido pelos representantes, o Estado de São Paulo afirmou que, desde 2018, não registra no Siope as despesas com pagamentos de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência estadual para fins de atingimento do percentual mínimo de 25% de gastos para a educação exigidos pelo art. 212 da Constituição Federal.

69. O FNDE confirmou que o Estado de São Paulo tem preenchido o Siope de forma tempestiva e não apontou descumprimento pelo ente federado no que tange ao cômputo indevido de despesas com inativos no percentual mínimo de 25%.

70. Assim, não foi constatada eventual irregularidade cometida pelo Estado de São Paulo quanto a esse ponto, concluindo que, quanto a essa questão, a representação deve ser considerada improcedente (item 56).

71. Diante da situação verificada e com base na Resolução TCU 315/2020, não se vislumbram outros encaminhamentos a serem adotados no caso em questão (item 59).

72. Por fim, propõe-se o encaminhamento de cópia do acórdão que vier a ser proferido,

acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, ao Procurador-Geral da República, para que adote as medidas que entender cabíveis (item 62).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

73. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **conhecer** da presente **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, incisos I e IV, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la **parcialmente procedente**, no que diz respeito à utilização, pelo Estado de São Paulo, de recursos do Fundeb para pagamento de despesas com aposentadorias e pensões, em afronta ao art. 212, § 7º, da Constituição Federal de 1.988 (itens 3 e 42);

b) **informar** ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) do acórdão que vier a ser proferido para adoção das medidas que entender cabíveis, diante da utilização, pelo Estado de São Paulo, de recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões de inativos, em afronta ao art. 212, § 7º, da Constituição Federal de 1988, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos (item 42);

c) **informar** ao Procurador-Geral da República, ao Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao Governo do Estado de São Paulo e aos representantes do acórdão que vier a ser proferido para que tenham ciência dos fatos e adotem as providências que entenderem cabíveis, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos (item 62).

SecexEducação, em 11 de fevereiro de 2022.

(Assinado eletronicamente)

GERSON ANDRÉ DE SOUSA FILHO

AUFC – Mat. 7635-0