



Processo: TC-1564/026/13
Órgão: Prefeitura Municipal de Campinas
Assunto: Contas Anuais
Exercício: 2013

“Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público, em tal hipótese, criar obstáculo artificial que revele - a partir de **indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa** - o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar **o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.**” (ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Informativo/STF nº 345/2004).

EMENTA: CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE. ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA. EDUCAÇÃO INFANTIL. **DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV).** COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO. **DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º).** RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

- A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).

- Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, **a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e**



unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se **inaceitável omissão governamental**, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

- A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

- **Os Municípios** - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - **não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.**

- Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, **revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e**



culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". (RE 436996/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Informativo/STF nº 407/2005)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Em exame, nos termos do art. 71, inc. I c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, inc. XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. II, da LCE 709/93, prestação anual de contas da administração financeira da Prefeitura Municipal em epígrafe, referente ao exercício de 2013.

Da análise do feito, verifica-se que a abordagem já empreendida pelos órgãos de instrução e técnicos, pode ser considerada apta para o exame da matéria, com a emissão do competente Parecer Prévio por esta Corte de Contas.

Com efeito, o *Parquet* de Contas, na condição de *custos legis*, observa a adequação da instrução processual, com o respeito das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como registra a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos. Não havendo novos elementos ou ponderações a acrescentar, revela-se, pois, desnecessária a reafirmação de todos os pontos já destacados e bem depurados pelas áreas preopinantes.

Diante de tal cenário, este Órgão Ministerial opina, em discordância com as manifestações da d. ATJ e respectiva Chefia às fls. 1087/1108, pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, como passamos a explanar.

O tema que nos põe em rota de divergência com a opinião do órgão técnico merece destaque por demandar mais detalhada análise, qual seja, a apropriação nos cálculos do ensino dos recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência para cobertura de déficit atuarial.

O montante da controvérsia em apreço chega à casa de **quase 10% (dez por cento)** dos valores que deveriam ter sido vertidos para as atividades efetivas de manutenção e desenvolvimento do ensino, o que, conforme se lê a partir dos cálculos da Assessoria



Especializada desta Corte a fl. 1098, alcançou a notável e nada desprezível cifra de **R\$61.022.856,48 (sessenta e um milhões vinte e dois mil oitocentos e cinquenta e seis reais e quarenta e oito centavos)**.

Em termos comparativos, esses mais de **SESSENTA E UM MILHÕES DE REAIS** relativos ao exercício financeiro de 2013 teriam sido suficientes para custear – durante todo o ano letivo – o ingresso e a permanência na escola de aproximadamente **19.300 (DEZENOVE MIL TREZENTOS) NOVOS ALUNOS, na educação infantil pré-escolar ou nas séries iniciais do ensino fundamental, em vagas de horário parcial**, conforme os valores **ANUAIS** de referência por aluno, que foram estimados para o Estado de São Paulo na Portaria Interministerial nº 1.496, 28 de dezembro de 2012, dos Ministérios da Educação e da Fazenda¹, para o aludido exercício de 2013.

Precisamente neste patamar é que se faz necessário abrir, logo de plano, o presente parecer, elucidando tal conflito alarmante para que tenhamos bem claro em mente o que significa – para esta Egrégia Corte de Contas – pretender mudar sua rota interpretativa em equivocada reinterpretação do seu “Manual Básico de Aplicação no Ensino e as novas regras” (TCE-SP, 2012, p. 36), tal como sugerido pela Assessoria Técnica à fls. 1090-1096 (!!!).

Admitir que a Prefeitura Municipal de Campinas, no exercício de 2013, contabilize mais de R\$61 milhões de cobertura financeira de déficit atuarial do seu regime próprio de previdência como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino significa – em termos muito diretos e objetivos – negar acesso à escola para quase 20 mil estudantes no ensino infantil pré-escolar e/ou nas séries iniciais do ensino fundamental.

Enquanto se falseia tal absoluta prioridade, estão **fora da escola** nesse Município, cerca de **10 mil crianças e jovens de 4 a 14 anos** e, portanto, dentro da faixa etária da educação básica obrigatória sob indiscutível responsabilidade local e cerca de **30 mil crianças de 0 a 3 anos**, sem cobertura de vagas em creches, como veremos a seguir.

¹ Em tal Portaria, o valor de referência anual para o Estado de São Paulo na pré-escola e nas séries iniciais de ensino é de R\$3.156,55 (três mil cento e cinquenta e seis reais e cinquenta e cinco centavos). Ela foi publicada para fins de cumprimento do art. 15, III da Lei Federal nº 11.494/2007, e está disponível para consulta no seguinte endereço eletrônico (acessado em 30/09/2015): https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=PIM&num_ato=00001496&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=MF/MEC



Vale lembrar, a esse respeito, que o art. 6º da EC 59/2009, conjugado com o art. 208, I, da CR/1988 impõe ao Município de Campinas o dever de universalizar acesso à educação básica obrigatória, primordialmente nos níveis de ensino infantil e fundamental, até 2016.

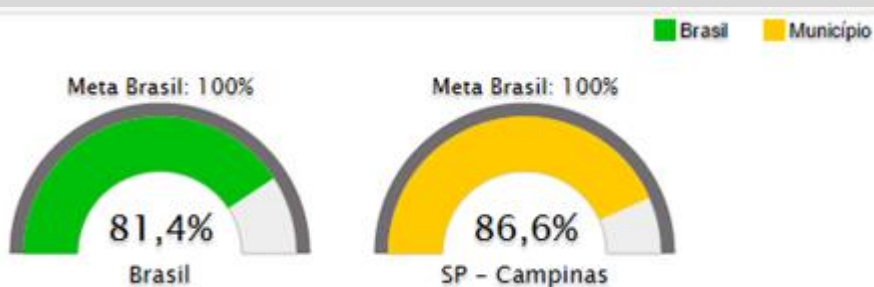
À luz dos dados atualizados do Município de Campinas de acompanhamento das metas 1 e 2 do Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005/2014), abaixo citados e cuja força normativa já estava determinada para o exercício de 2013 pela citada EC 59/2009, a Prefeitura em questão tem o dever de dissipar integralmente o déficit de vagas, disponibilizando-as em quantidade suficiente para a suprir a real demanda por acesso à escola até 2016. Como veremos a seguir, o déficit de cobertura no ensino infantil pré-escolar é de 13,4% (treze inteiros e quatro décimos por cento) das crianças de 4 e 5 (quatro e cinco) anos de idade e de 4% (quatro por cento) das crianças e jovens de 6 a 14 (seis a quatorze) anos no ensino fundamental.

Situação de Campinas em relação à meta nacional e meta do PNE

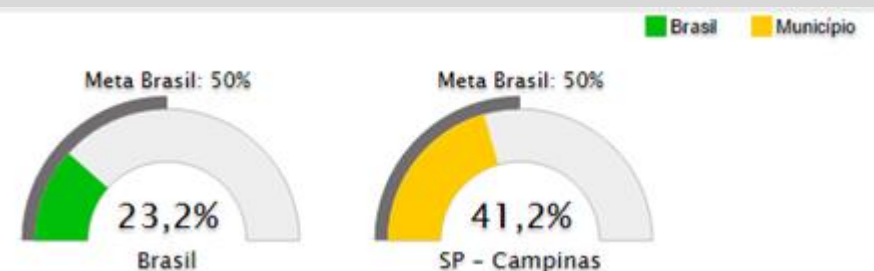
Meta 1 – Educação Infantil

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola.



Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola.





Ano	Crianças de 4 a 5 anos que frequentam a escola	
2010	86,6%	21.201
Fonte: IBGE/Censo Demográfico / Preparação: Todos Pela Educação		

Ano	Crianças de 0 a 3 anos que frequentam a escola	
2010	41,2%	21.685
Fonte: IBGE/Censo Demográfico / Preparação: Todos Pela Educação		

Situação de Campinas em relação à meta nacional e meta do PNE

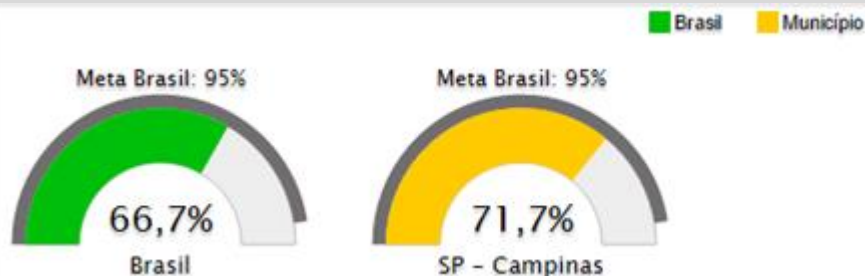
Meta 2 – Educação Fundamental

Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta a escola.



Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído.



Fonte: Estado, Região e Brasil - IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013 | Município e Mesorregião - IBGE/Censo Populacional – 2010

Os gráficos acima (extraídos do portal <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>) expressam ENFATICAMENTE a falta objetiva que fizeram aqueles R\$61 milhões no exercício de 2013 para mitigar o **déficit de cobertura**



na rede pública municipal de ensino infantil pré-escolar para acolher 13,4% (treze inteiros e quatro décimos por cento) das crianças de 4 e 5 (quatro e cinco) anos de idade e na rede pública municipal de ensino fundamental para acolher 4% (quatro por cento) das crianças e jovens de 6 a 14 (seis a quatorze) anos que **AINDA ESTÃO FORA DA ESCOLA EM 2015 NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS.**

Traduzindo em números tais porcentuais, com base nos dados disponíveis no IBGE², podemos estimar em aproximadamente 9.350 (nove mil trezentos e cinquenta) educandos fora da escola na faixa etária de 4 a 14 anos, sob responsabilidade direta ou indireta da Prefeitura Municipal de Campinas no exercício de 2013.

Tal cenário dramático se apresenta mesmo sem falarmos no dever de cumprimento das demais metas do Plano Nacional de Educação e no dever de oferta de creches para as crianças de 0 a 3 anos de idade (!). Quando incluímos a demanda por creches³ na rede pública municipal de Campinas, alcançamos a cifra aproximada de 40 mil crianças e jovens fora da escola. Em 2013 deixaram de ser asseguradas 19.300 vagas com o desvio dos recursos mínimos da educação para cobertura de déficit atuarial do RPPS.

É em face desses 40 mil educandos que se encontram fora da escola e da creche que se revela desarrazoado mudar a interpretação garantista desta Corte, inscrita em seu “Manual Básico de Aplicação no Ensino e as novas regras” (TCE-SP, 2012, p. 36), mormente se considerarmos o expressivo volume de dívida ativa por ser executada e devidamente cobrada na Prefeitura Municipal de Campinas em 2013.

Sejamos pragmáticos e absolutamente transparentes na avaliação do conjunto das contas anuais em exame: **R\$61 milhões de cobertura de déficit atuarial foram contabilizados em manutenção e desenvolvimento do ensino pela Prefeitura e aceitos pela d. ATJ, enquanto lemos à fl. 786, no pertinente relatório da Fiscalização, que “os R\$103.268.370,90 de recebimentos [de dívida ativa]**

² Segundo se pode ler no endereço, consultado em 30/09/2015: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=350950&idtema=117&search=sao-paulo|campinas|ensino-matriculas-docentes-e-rede-escolar-2012>.

³ Como a falta de cobertura em creches para as crianças de 0 a 3 anos de idade está na casa de 58,8% em 2015 para o Município de Campinas e há apenas 21.685 ocupando vagas em creches (41,2%), podemos concluir – em termos estimados – pela existência de uma demanda reprimida por vagas em creche superior a 30 mil vagas.



em 2013 representaram somente 2,29% do estoque inicial do exercício (R\$4.507.147.614,13).”

Como é possível aceitar o constrangimento de quase 20 mil vagas na rede pública municipal de ensino para quitar déficit atuarial do regime próprio de previdência em detrimento da exigência da adequada e tempestiva cobrança da dívida ativa municipal, cujo montante envolve valores equivalentes a quase dois anos de arrecadação municipal?

Ademais, ao utilizar recursos da educação no pagamento de déficit previdenciário atuarial, do ponto de vista econômico contábil, equivale a cancelar o uso de valores que deveriam ser destinados ao ensino, exclusivamente, no exercício para o pagamento de restos a pagar processados de anos anteriores, com agravante de que não beneficiaram necessariamente a educação. Em grave contraste, admitir tais valores equivale a ampliar o gasto em educação muito além do permitido pela legislação, o que evidentemente não é permitido ao gestor público e, de forma análoga, a esta Corte de Contas. Se não é permitido computar gastos com pessoal cuja função era atuar na segurança ou na saúde municipal do próprio exercício, qual seria o motivo para considerá-lo quando a despesa foi efetuada em um exercício pretérito e não foi paga, gerando um passivo?

Repetimos: há saldo de dívida ativa por ser cobrado na forma do art. 11da Lei de Responsabilidade Fiscal de R\$4,5 bilhões, enquanto a arrecadação municipal fora de R\$2,5 bilhões naquele exercício! **Como se justifica que o gestor – nas contas de 2013 – prefira falsear o gasto mínimo em educação para fazer face ao déficit atuarial do seu RPPS, se ele não cobra mais do que 2,29% (!!!) do estoque inicial da sua dívida ativa?**

Por que o gestor municipal não promoveu o esforço de protestar toda a sua dívida ativa extrajudicialmente, como já orientado consistentemente por esta Corte de Contas no Comunicado SDG nº 23/2013 (<http://www4.tce.sp.gov.br/comunicado-sdg-n-232013>)?

Vale retomar o fato de que, sobre a possibilidade de a dívida ativa ser cobrada mediante protesto da CDA nos cartórios, este Egrégio Tribunal se manifestou favoravelmente, em resposta a consulta formulada nos autos do TC-41852/026/10, como se lê em: <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/comunicado-sdg-09-2012-032-M-AMFS-TC-041852-026-10.pdf> e https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/20130626-artigo-_dividaativa-flaviotoledo.pdf.



Aliás, no próprio Comunicado SDG nº 23/2013, foi diagnosticado que havia, em 2013, quase R\$260 bilhões de créditos a serem recebidos pelo Estado e pelos Municípios paulistas em certidões de dívida ativa.

Fato é que, em todas essas oportunidades, o TCE/SP reiterou a **necessidade de focar a cobrança da dívida ativa em meios administrativos e extrajudiciais.**

A única e angustiante justificativa é que as crianças e os jovens de 0 a 14 anos não votam, enquanto os contribuintes da dívida ativa sim, assim como os servidores inativos beneficiados pelo RPPS de Campinas. Por certo e desigualmente, os pais e as mães de tais crianças e jovens não possuem o mesmo poder de pressão político-administrativa que esses devedores de tributos municipais têm... O conflito distributivo no orçamento público para priorizar a educação básica obrigatória foi devidamente enunciado pelo então Ministro Renato Janine Ribeiro, em entrevista concedida ao Programa do Jô Soares (<http://globoTV.globo.com/rede-globo/programa-do-jo/v/jo-soares-entrevista-o-ministro-da-educacao-renato-janine-ribeiro/4420359/>), notadamente a partir dos 12'30" (doze minutos e trinta segundos), onde ele explora a falta de recursos para a educação infantil porque infelizmente não há quem defenda tal agenda tão sistematicamente como os alunos do ensino superior, por exemplo.

Admitir o cômputo de tais valores como gasto em educação implica a condescendência com uma gestão imediatista, distante dos claros objetivos determinados pela legislação.

Crianças e adolescentes impúberes não votam, mas sua incontestável proteção é o nosso primeiro e mais importante dever constitucional! Ora, aqui estamos na Corte de Contas bandeirante exatamente para exercermos tal papel de fiscalização e devida consideração com os direitos fundamentais! Até porque **a única PRIORIDADE ABSOLUTA prevista na Constituição de 1988 no seu art. 227 diz respeito à proteção irrestrita aos direitos das crianças e adolescentes.**

É chegado o momento de refutarmos, por absolutamente inadequados, os precedentes citados às fls. 1092/1095, bem como precisamos rechaçar os argumentos de defesa da Origem por ineptos a elidir o quadro supramencionado. Trata-se de um evidente desrespeito ao mandamento constitucional, consistindo tão somente em uma manobra jurídica contábil para simular o atendimento ao art. 212 da Constituição Federal.



Sob a égide da Constituição de 1988, é inadmissível computar como MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO a cobertura financeira de déficit atuarial de regime próprio de previdência, porque tal despesa não revela qualquer atividade-meio ou atividade finalística de manter e aperfeiçoar o ensino público em Campinas. Não há, logo, como receber tais valores como gasto em educação, tendo em vista a clara dissonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, mais especificamente, em seu art. 70.

Esse, aliás, foi o longo esforço de depuração empreendido desde a Deliberação nº 06/1996⁴ do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, que alterou a Deliberação nº 11/1995⁵, admitindo um prazo de dez anos (ou seja, até 2006) – no seu art. 3º, § 2º – para ajuste e adequação das contas de prefeituras e do Estado, no sentido de excluir do cômputo como despesa em MDE o pagamento de quaisquer benefícios previdenciários ou congêneres, ainda que originalmente concedidos para pessoal vinculado às carreiras da educação.

Esse mesmo debate foi levado a cabo também na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo nos anos de 1999 e 2000, durante a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Educação⁶, onde foi enfaticamente debatida a incorreta contabilização de inativos no dever de gasto mínimo previsto no art. 255 da Constituição Paulista.

Em raciocínio limítrofe, o fato de admitir cobrir déficit atuarial vai possibilitar aos prefeitos a concessão de aposentadorias/benefícios irrealistas, porque depois seria possível desviar recursos da educação. Trata-se, obviamente, de algo nefasto, inaceitável!

A jurisprudência pacífica dos nossos Tribunais, incluída a célebre ADPF 45 processada no Supremo Tribunal Federal há onze anos, impõe a primazia da oferta de vagas no ensino infantil e na educação básica obrigatória, bem como refuta claramente a contabilização falseada de despesas financeiras e de inativos tanto no piso constitucional da educação, quanto no da saúde. Ou seja, é descabida a construção argumentativa de que o pleito da Prefeitura Municipal de Campinas seria razoável, na medida em que conteria argumentos admissíveis. Não são!

⁴ Disponível em http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/textos/1996/del_6_96_s_gustavo_c_gustavo_w_gustavo.pdf (acesso em 30/09/2015).

⁵ Disponível em http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/textos/1995/del_11_95_c_augusto_w_augusto.pdf (acesso em 30/09/2015).

⁶ Como se pode ler em <http://www.al.sp.gov.br/alesp/cpi/?idComissao=99982>, <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/ArquivoTextos/nicholas16.pdf> e <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/cpi.htm> (acessados em 30/09/2015).



Veja V. Exa. abaixo apenas um exemplo de como manobras contábeis, em rota de falseamento e desvio dos recursos da educação, são refutadas objetiva e incontestavelmente pelo nosso Poder Judiciário:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº. 10429
COMARCA: LEME
APELAÇÃO CÍVEL Nº. 0270247-13.2009.8.26.0000
APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO
APELADOS: NILO SÉRGIO PINTO E OUTRO

APELAÇÃO CÍVEL – RESPONSABILIDADE CIVIL -
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. Aplicação de percentual inferior ao patamar mínimo de vinte e cinco por cento (25%) constitucionalmente exigido para o desenvolvimento da educação – Artigo 212, caput, da Constituição Federal – Inserção de receita do FUNDEF para o cálculo do percentual constitucional – Descabimento – Apropriação de recursos do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e da QESE (Quota Estadual do Salário Educação) para equacionar as contas públicas – Desvio de finalidade – Cometimento de ato de improbidade administrativa – Tipificação da situação casuística do artigo 11, caput, da Lei nº. 8.429/92 – Infringência ao princípio constitucional da legalidade - Aplicação das sanções do artigo 12, inciso III, da Lei nº. 8.429/92, com exceção do ressarcimento de dano ao erário e de multa civil - Reforma da sentença.
2. Recurso provido, em parte.

Há tantas obrigações constitucionais e legais de fazer a descoberto no ciclo da educação básica obrigatória de Campinas, que, decididamente, não é possível mais admitir a mera contabilização formal de despesas em MDE ou de aplicação falseada dos recursos do FUNDEB.

Se revisitarmos as contas de exercícios anteriores, veremos que se trata de uma Prefeitura Municipal historicamente negligente com a educação, em rota de omissão contumaz, tal como suscitado pelo Ministro Celso de Mello, relator do Recurso Extraordinário 581.352 AgR/AM⁷ no Supremo Tribunal Federal, de que é preciso intervenção

⁷ Julgamento: 29/10/2013 Órgão Julgador: Segunda Turma do STF, Publicação: DJe-230 DIVULG 21-11-2013 PUBLIC 22-11-2013.



judicial diante da “omissão do Poder Público [que] representava um inaceitável insulto a direitos básicos assegurados pela própria Constituição da República, mas cujo exercício estava sendo inviabilizado por contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal.”

As falhas de desvirtuamento de recursos que deveriam ser destinados à educação de 2013 revelam-se como um círculo vicioso de repetição dos dramas do passado. Não é demasiado lembrar que há precedente judicial⁸ que condenou por improbidade administrativa um ex-prefeito de Campinas em razão de contas anuais de relativas ao ano de 2005, cujo processo constatou aplicação de valor inferior ao mínimo constitucional.⁹

Não é sem razão que as contas anuais da Prefeitura de Campinas vêm recebendo parecer prévio desfavorável do TCE:

Contas Anuais	TC nº	Parecer Prévio	Aplicação no Ensino	Despesas totais com FUNDEB
2007	2043/026/07	Desfavorável	24,75%	96,22%
2008	1572/026/08	Desfavorável ¹⁰	25,82%	98,67%
2009	0037/026/09	Desfavorável	25,66%	100,00%
2010	2435/026/10	Desfavorável ¹¹	25,20%	100,00%
2011	0907/026/11	Desfavorável	24,88%	95,77%
2012	1496/026/12	Desfavorável	24,57%	93,68%

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios das Contas Anuais.

Quanto à gestão atual, vale a leitura da entrevista com a Secretária da Educação de 2013, que se encontra disponível em <http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2013/12/educacao-secretaria-admite-deficit-e-anuncia-mais-5-escolas-integrais-em-campinas.html>, onde ela confirmava existência de déficit em vagas de creches.

⁸ Como se pode ler em <http://s.conjur.com.br/dl/dr-helio-ex-prefeito-campinas-condenado.pdf>

⁹ Noticiado em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,justica-condena-ex-prefeito-de-campinas-por-improbidade-administrativa,1050230>

¹⁰ Posteriormente, em razão do Pedido de Reexame, foi emitido parecer favorável.

¹¹ Trecho do Voto “Do ponto de vista operacional, a partir da análise de desempenho do sistema de ensino público de Campinas, infere-se uma tendência de queda de qualidade no ciclo final do Ensino Fundamental, consoante se depreende da variação registrada no biênio 2009-2011, a despeito da melhoria da nota no ciclo inicial. Cabe frisar que o diferencial de notas entre a etapa inicial e a final do Ensino Fundamental é um indicador da qualidade do ensino ofertado pelo Município. Assim, quanto maior a discrepância entre os indicadores, pior é a qualidade do ensino ofertado, o que foi justamente o cenário observado no período. Deve-se ressaltar que tais resultados, ainda que verificados em 2011, dependeram diretamente de políticas públicas municipais no exercício em exame.” [...] À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que: [...] reverta a tendência de queda da qualidade do ensino público municipal;



O que se revela como fato inconteste é que tal cenário contumaz e displicente com as receitas e despesas mínimas vinculadas para a educação em Campinas posterga a execução de políticas educacionais e contribui agora para o risco de não cumprimento do art. 6º da Emenda Constitucional nº 59/2009, simplesmente pela falta de planejamento e adequada aplicação dos recursos¹².

Nesse contexto, é inadmissível que o Prefeito de Campinas alegue desconhecer sua obrigação constitucional, a pretexto de defesa que negue sua vontade consciente e deliberada de se omitir – ainda que indireta ou parcialmente – em relação ao dever de oferta de vagas na educação básica obrigatória até 2016.

Em esforço conjunto, o *Parquet* de Contas paulista, o Ministério Público Federal, por meio da sua Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo, o Movimento Todos pela Educação e a Associação de Magistrados, Promotores e Defensores Públicos de Infância e Juventude enviaram em 10 de junho de 2013 ofícios a todos os prefeitos deste Estado para alertá-los sobre o dever de previsão de recursos suficientes no Plano Plurianual e nas daí decorrentes leis orçamentárias para fazer face à universalização da pré-escola até 2016.

Com a devida vênia pela citação integral, é o que se pode ler na cópia do Ofício PRDC-SP-MPF/MPC-SP/ABMP/Todos pela Educação nº 109/2013 abaixo colacionada:

¹² Que, aliás, não é de hoje que o município vem aplicando de forma “equivocada” os recursos. Consta do Voto das Contas Anuais de 2011: “consoante análise da Assessoria Técnica, embora o cálculo de aplicação nessa específica área comporte alguns ajustes (especialmente a inclusão da totalidade do valor correspondente ao auxílio alimentação e vale transporte (R\$ 31.127.628,38) nas despesas custeadas com recursos próprios) o investimento no setor educacional (24,88%) permanece inferior ao mínimo estabelecido na Constituição Federal. Destaque-se ainda a impossibilidade de acolhimento da pretensão da origem de incluir despesas com Pasep que estariam contabilizadas em outras Secretarias, especialmente porque não foram apresentados documentos ou registros que comprovassem o alegado.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

TC-1564/026/13
Fl. 1122



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado
de São Paulo
Procuradoria Regional dos Direitos do
Cidadão



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS DO ESTADO DE SÃO
PAULO**



**Associação Brasileira de
Magistrados, Promotores de
Justiça e Defensores Públicos
da Infância e da Juventude**

Ofício PRDC-SP-MPF/MPC-SP/ABMP/Todos pela Educação nº 109/2013

São Paulo, 10 de junho de 2013.

Assunto: **Universalização, até 2016, do atendimento escolar da população de 4 a 5 anos**
Cumprimento do art. 6º da Emenda Constitucional n.º 59/2009

Exmo(a) Senhor(a) Prefeito(a),

O **Ministério Público Federal**, por meio da sua Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo – PRDC-SP-MPF¹, e o **Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo** – MPC-SP, no desempenho das suas funções de defesa da ordem jurídica e de tutela dos interesses sociais, juntamente com a **Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos de Infância e da Juventude** – ABMP e o **Movimento Todos pela Educação** vêm, por meio deste, **alertar** Vossa Excelência sobre o dever do Poder Executivo Municipal de prever recursos no seu respectivo Projeto de Lei de Plano Plurianual – PLPPA a ser enviado à Câmara de Vereadores até, no mais tardar, setembro do corrente ano (nos termos do art. 165 da Constituição combinado com o art. 37, § 2º, do ADCT), para **assegurar a universalização de acesso ao ensino infantil para todas as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade até 31 de dezembro de 2016.**

A Sua Excelência o(a) Sr.(a)
JONAS DONIZETTE FERREIRA
Prefeito(a) do Município de Campinas
Endereço: Av. Anchieta, 200
CEP.: 13015-904

¹ Lastreado na Portaria ICP nº 227, de 22 de maio de 2013, (PR-SP-00031682/2013), que abre inquérito civil público para, entre outros fins, verificar se os Poderes Públicos, incluída a União, têm adotado as medidas cabíveis para assegurar a universalização da educação infantil, em pré-escola, às crianças de 4 e 5 anos de idade. O inteiro teor da citada Portaria ICP nº 227/2013 está disponível nos seguintes endereços <http://www.prsp.mpf.gov.br/institucional/atuacao/institucional/atuacao/icp> e http://producao.prsp.mpf.gov.br/sistema_ICP/icp_pgweb_baixa_arquivoUnico.php?doc_id=45654193&integra_id=12197838.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

TC-1564/026/13
Fl. 1123



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado
de São Paulo
Procuradoria Regional dos Direitos do
Cidadão



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS DO ESTADO DE SÃO
PAULO**



TODOS PELA EDUCAÇÃO



**Associação Brasileira de
Magistrados, Promotores de
Justiça e Defensores Públicos
da Infância e da Juventude**

Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), com base na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD 2011, no Estado de São Paulo apenas 88,6% (oitenta e oito inteiros e seis décimos por cento) das crianças de 4 e 5 anos estão na escola, havendo ainda estimativa de 124.460 (cento e vinte e quatro mil e quatrocentas e sessenta) crianças nesta idade fora da escola.

O dever de oferta de educação básica obrigatória e gratuita é determinado pelo inciso I do art. 208 da Constituição, combinado com o art. 6º da Emenda Constitucional n.º 59/2009, lembrando que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 54, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente) e a não aplicação dos mínimos constitucionais no ensino implicam rejeição das contas, conforme pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A fim de auxiliar na efetivação do dever constitucional de universalizar o acesso à pré-escola², o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo estimou a demanda projetada de vagas³ e quantificou o valor unitário⁴ por criança, em horário parcial e integral, ao longo do período de vigência do PPA municipal que está agora em fase de elaboração.

Deste modo, apresentamos a seguinte tabela orientadora, considerando o acesso de 100% das crianças de 4 a 5 anos à pré-escola no município administrado por Vossa Excelência:

² A pré-escola é a modalidade de ensino infantil adequada para as crianças de 4 a 5 anos (art. 30, inc. II da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, na redação dada pela Lei Federal n.º 12.796/2013).

³ Conforme informações da Projeção da População Residente de 4 a 5 anos dos Municípios do Estado de São Paulo no período de 2013 a 2017 – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – FSeade (versão projeção 2012).

⁴ O valor de referência por aluno em pré-escola em horário parcial e integral para o ano de 2013 foi extraído do Anexo I da Portaria Interministerial n.º 1.496, de 28/12/2012, do Ministério da Educação e do Ministério da Fazenda, que trata dos parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB. O valor mínimo de gasto anual por aluno em pré-escola de tempo parcial no Estado de São Paulo para 2013 é de R\$ 3.161,26; para escola de tempo integral, é de R\$ 4.109,64.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria

TC-1564/026/13
Fl. 1124



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado
de São Paulo
Procuradoria Regional dos Direitos do
Cidadão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS DO ESTADO DE SÃO
PAULO



TODOS PELA EDUCACAO



Associação Brasileira de
Magistrados, Promotores de
Justiça e Defensores Públicos
da Infância e da Juventude

Tabela 1

Universalização do Ensino Infantil no Município:
demanda de vagas em pré-escola e valores projetados para o período⁵ de 2013 a 2017⁶

Município de Campinas	Número de crianças com 4 a 5 anos de idade no município	Valor global em R\$ pela vaga em horário <i>parcial</i>	Valor global em R\$ pela vaga em horário <i>integral</i>
2013	25873	81.791.279,98	106.328.715,72
2014	26279	86.813.115,36	112.857.104,89
2015	26665	92.052.245,08	119.667.976,84
2016	27251	98.308.604,49	127.801.248,03
2017	27844	104.968.019,47	136.458.491,72

Fonte: MPC-SP (elaboração própria a partir de dados da FSeade, do MEC e do IBGE)

A previsão dos recursos nos moldes acima projetados deve constar do Plano Plurianual municipal, ainda que a rede pública de ensino do Município já tenha promovido a universalização do ensino infantil pré-escolar, de modo a evitar descontinuidade na consecução de tal mandamento constitucional prioritário.

Um dado muito importante que se deve extrair da Tabela 1 é que o valor adicional do aluno em ensino infantil pré-escolar de horário integral não ultrapassa 30% (trinta por cento) do seu valor equivalente para o aluno matriculado em vaga de horário parcial. A progressiva oferta de vagas no ensino infantil em horário integral é opção governamental que merece reflexão pela gestão municipal, na medida em que seus valores não são proporcionalmente maiores aos seus benefícios educacionais e sociais.

Havendo a necessidade de construção de unidades de educação infantil e aquisição de equipamentos e mobiliário, recomendamos que Vossa Excelência contate o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE⁷ sobre a obtenção de recursos financeiros do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação

⁵ Atualização monetária dos valores para os anos de 2014 a 2015 pela variação anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA projetada pelo PPA federal 2012-2015 (Lei Federal n.º 12.593/2012) de 4,50%, e estendida até 2017 como parâmetro de referência.

⁶ Embora não sejam alvo do PPA 2014-2017, os valores estimados para 2013 foram incluídos na tabela para fins de análise e comparação com a LOA vigente.

⁷ <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria

TC-1564/026/13
Fl. 1125



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado
de São Paulo
Procuradoria Regional dos Direitos do
Cidadão



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS DO ESTADO DE SÃO
PAULO**



**Associação Brasileira de
Magistrados, Promotores de
Justiça e Defensores Públicos
da Infância e da Juventude**

Infantil – ProInfância. No âmbito estadual, contate a Secretaria da Educação e a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE sobre os recursos disponibilizados através do Programa Creche-Escola.⁸ Ainda que não haja necessidade de utilização de recursos destes Programas, cabe lembrar que tanto o FNDE como a FDE disponibilizam projetos arquitetônicos padronizados, planilhas orçamentárias e memoriais descritivos detalhados para a construção destes estabelecimentos, que poderão ser licitados pelo Regime Diferenciado de Contratações – RDC⁹, além de especificações de mobiliário.

Sendo o que cumpria ao Ministério Público Federal (por meio da sua PRDC-SP), ao Ministério Público de Contas de São Paulo, ao Movimento Todos pela Educação e à Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos de Infância e da Juventude orientar, aproveitamos o ensejo para renovar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

PEDRO ANTONIO DE OLIVEIRA MACHADO
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão
Procuradoria da República no Estado de São Paulo

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

HÉLIA MARIA AMORIM SANTOS BARBOSA
Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e
Defensores Públicos da Infância e da Juventude

MARIA LÚCIA MEIRELLES REIS
Diretora Administrativo-Financeira do Movimento Todos pela Educação

Desse modo e à luz dos dados acima, reiteramos a conclusão de que permitir que o gestor local empreenda um déficit de gasto mínimo no setor de R\$61 milhões é negar acesso à escola para mais de 19 mil crianças e jovens, quando há déficit de vagas em escolas e creches de quase 40 mil vagas em Campinas. Nenhuma Corte de Contas pode, sem prejuízo para sua coerência e integridade interpretativa, admitir tal desvirtuamento!



Não há como tergiversar, nem usar argumentos alheios ao domínio jurídico. Trata-se de aplicar o Direito como integridade¹³, tal como proposto por Ronald Dworkin (1999).

Temos no nosso ofício ministerial incansavelmente sustentado doutrinária e institucionalmente é que o art. 212 da CR/1988 e o art. 60 do ADCT não podem ser lidos isoladamente, como se o regime constitucional de financiamento mínimo da educação não tivesse conteúdo **substantivo** e finalidades a cumprir. Exatamente em função disso é que defendemos não haver ampla discricionariedade para a alocação dos patamares de gasto mínimo em MDE e a aplicação dos recursos do FUNDEB, pois há um conjunto de obrigações normativas de fazer, determinadas temporal e qualitativamente pela Constituição e pela Lei 13.005/2014, que devem passar a integrar o exame sobre como foi executado o piso constitucional em MDE e sobre como foram aplicados os recursos do FUNDEB.

Vale lembrar que tais despesas contabilizadas indevidamente no piso constitucional em educação foram glosadas¹⁴ pela Fiscalização, o que levou à sua exclusão do cômputo do investimento no ensino, tendo sido apurada, ao final, a aplicação insuficiente de 24,45%, em descumprimento ao art. 212 da Constituição Federal.

Para melhor elucidação da questão em que se pauta o pedido do Ministério Público pela imperativa emissão de Parecer Prévio Desfavorável, retomaremos, com mais vagar, os pontos fulcrais do debate em torno da admissibilidade ou não, no cômputo nos cálculos da aplicação em MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, de aportes para cobertura de déficit atuarial, aspecto em que fixaremos a análise, a despeito das outras despesas impugnadas, também relevantes (porém, de conteúdo que não enseja – neste momento – debate mais aprofundado).

¹³ Para Dworkin (1999, p. 271-272), “o princípio judiciário da integridade instrui os juízes a identificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que todos foram criados por um único autor – a comunidade personificada –, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade.” O autor explica que “os juízes que aceitam o ideal interpretativo da integridade decidem casos difíceis tentando encontrar, em algum conjunto coerente de princípios sobre os direitos e deveres das pessoas, a melhor interpretação da estrutura política e da doutrina jurídica de sua comunidade.” (DWORKIN, *O império do direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 303)

O Direito operado à luz do princípio da integridade determina que o julgador deve se voltar para todo o complexo normativo, retirando dele a norma adequada à situação de aplicação, dadas as especificidades da hipótese de incidência, inferidas a partir de seu próprio contexto.

¹⁴ Glosas que incluem, dentre outras como as de restos a pagar não quitados até 31/01/14, pessoal em desvio de função, desapropriação de área de preservação ambiental não amparada pelo artigo 70 da LDB.



A Fiscalização entendeu não computável no gasto com educação, a despesa com cobertura de déficit atuarial, consoante se lê à fl. 790, de que extraímos trecho de relevo:

“Conforme apurado pela Fiscalização, o Município aplicou 24,45%, não cumprindo o artigo 212 da Constituição.

Com base no art. 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi o Município alertado, por 3 vezes, sobre possível não atendimento dos mínimos constitucionais e legais da Educação – vide fls. 18/19, 50 e 68/69 do Acessório 01, TC 1564/026/13, que acompanha estes autos.

No exercício de 2013, foi aplicado 98,52% do Fundeb recebido, observando o percentual mínimo de 95%, sendo que, constatamos a utilização da parcela diferida no primeiro trimestre de 2014 (máximo de 5%), aqui se atendendo ao § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

Demais disso, verificamos que, relativamente ao Fundeb, aplicou o Município 83,27% na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT.

Ocorre que esta Fiscalização constatou “in loco” a existência de valores pertencentes à educação básica que não foram contabilizados pelo Audep – vide demonstrativos e esclarecimentos da origem às fls. 127/131 do Anexo I.

Ademais do PASEP e gastos com vale refeição e vale-transporte pertinentes aos servidores da educação, já computados nos ajustes da Fiscalização – item B.3.1.1, também foi informado que deveria ser incluído o valor referente a cobertura de déficit do regime próprio de previdência (CAMPREV) bem como o valor pago devido a um acordo de débito junto ao INSS. (q.n)

*Ocorre que conforme o contido no “Manual Básico de Aplicação no Ensino e as Novas Regras - (Dezembro/12)” - excertos às fls. 139/145 do Anexo I – a cobertura de dito déficit - referente ao período de julho a dezembro de 2013 e cujo pagamento deu-se dado como interferência financeira, conforme instrução da STN, em conformidade com o Manual da CASP (fls. 129/131 e 136 do Anexo I) - **não pode ser computada, pois, conforme Nota Técnica 633/2011, os aportes para cobertura de déficit atuarial não poderão ser utilizados nos mínimos constitucionais da educação, como comentado na alínea ‘e’ do item B.3.1.1 a seguir. (q.n)***

Já o parcelamento de débitos referente a contribuição de INSS de servidores (fls. 129/131 e 137 do Anexo I) se trata de débitos pretéritos, e não gasto da competência em análise.



Por sua vez, a peça de defesa¹⁵ expôs aspectos jurídicos e técnico-contábeis com o objetivo de demonstrar a adequação da inclusão da referida despesa para cobertura com

¹⁵ Destacamos trechos de interesse da longa exposição de motivos que supostamente corroborariam a tese de que tais dispêndios são pertinentes ao rol de gastos com ensino (fls. 915/920):

"e) Exclusão de R\$ 30.548.397,63 - empenho 3131, conforme fls. 132 do Anexo I - , referente a despesa complementar destinada ao Camprev a título de pagamento de cobertura de déficit por intermédio de dotação orçamentária, do período de janeiro a junho de 2013.

*Equivoca-se o agente de fiscalização ao excluir o valor ao considerar como déficit atuarial, preconizando a nota técnica nº 633/2011 do Tesouro Nacional, pois esta nota trata de "Esclarecimento sobre a criação do elemento de despesa 97 - Apartes para cobertura de **Déficit Atuarial**" (G.N.).*

O município de Campinas ao extinguir o antigo IPMC - Instituto de Previdência do Município de Campinas absorveu todos os seus recursos e disponibilidades financeiras, ficando responsável integralmente pelo custeio das aposentadorias e pensões de seus servidores e dependentes nos termos da Lei.

Posteriormente o município instituiu por meio da Lei Municipal Complementar 10/2004 que "CRIA E ORGANIZA O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS CAMPREV E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" autarquia para gerenciar o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e, optou por segregar as massas, instituindo o Fundo Previdenciário (Art. 142³) para os servidores admitidos a partir da promulgação da Lei (30 de junho de 2004), e instituindo o Fundo Financeiro (Art. 143⁴) para as despesas com os servidores admitidos até a data da publicação da lei.

Com a criação do Camprev, os servidores admitidos após 03 de junho de 2004, fariam suas contribuições ao Regime Próprio de Previdência Social, nos termos da LC 10/2004 ao Fundo Previdenciário; enquanto que os servidores, tanto aposentados quanto aqueles que admitidos anterior à data da promulgação da LC 10/2004, teriam sua aposentadoria custeadas integralmente pelo município de Campinas, por meio do Fundo Financeiro. (g.n.)

*Em decorrência da lei, a gestão administrativa dos recursos dos aposentados passou a ser integralmente do Camprev, para todos os servidores, inclusive aqueles admitidos anteriormente à lei de criação do Instituto. **Por esta razão, os custos das aposentadorias dos servidores admitidos antes de 30 de junho de 2004 são pagos pelo Camprev com recursos transferidos pela Prefeitura, tratando-se, portanto de recursos transferidos ao fundo financeiro (Art. 143) e não recursos para equilíbrio do fundo atuarial.*** (g.n.)

E é deste fundo que se trata o pagamento do déficit ora questionado, FINANCEIRO e não ATUARIAL, como equivocadamente registrou o agente de fiscalização financeira. (g.n.)

Sob a ótica contábil, o valor de R\$ 30.548.397,63 foi empenhado adequadamente em encargos patronais, na categoria econômica 3 - Despesas Correntes, grupo de natureza da despesa 1 - Pessoal e Encargos Sociais, e' modalidade de aplicação 91 - Aplicações Direta Decorrente de Operações entre Órgãos, Fundos e Entidade Integrantes dos Orçamentos Fiscal, e Seguridade Soeis', e elemento de despesa 13 - Obrigações Patronais. (3.1.91.13).

O agente de fiscalização ao analisar a questão entende que a contabilização seria na 3.1.97 - Apartes para cobertura de Déficit Atuarial, preconizada pela nota técnica no. 633/2011, mas que como foi explanado, não refere-se a déficit atuarial, mas sim financeiro. [...]

A forma de contabilização dos repasses financeiros sem execução orçamentária no órgão transferidor (no caso a Prefeitura de Campinas) segue orientação do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASp⁵, no item transferências previdenciárias que esclarece a questão da seguinte forma:

Contabilização no RPPS:

Já para o aparte para cobertura do déficit financeiro, haverá a execução orçamentária da despesa no RPPS, sendo que a transferência do ente ao RPPS deverá ser realizada por meio de uma interferência financeira, sem execução orçamentária.

No ente, haverá o registro da saída de caixa, debitando-se a conta de transferências intragovernamentais e creditando-se a disponibilidade.[...]

*O primeiro grupo (plano financeiro), não tem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências apartadas pelo ente, no caso a Prefeitura Municipal, já o segundo grupo (plano previdenciário) foi estruturado com a finalidade de acumulação de recursos. No momento esse grupo tem obtido apenas receitas **e de acordo com cálculos atuariais e plano de benefícios, não apresenta déficit atuarial futuro.*** (g.n.)



déficit atuarial, com base, essencialmente, no fato de que tais recursos transferidos ao RPPS do município são valores para cobertura de déficit financeiro, cuja cota parte da educação é contabilizada por “interferência financeira” consoante orientação contida no Manual de Contabilidade Aplicada do Setor Público, bem como na Nota Técnica nº 633/2011, item 3.

Ainda na sua peça de defesa, a Prefeitura também argumentou que os ajustes efetuados pela Fiscalização (inclusões e exclusões nas despesas com receitas próprias da educação) e que resultaram em valor glosado de R\$ 15.851.731,06 (fls. 914), não foram computados itens não reconhecidos no sistema AUDESP, além da glosa de gastos que seriam, efetivamente, despesas de ensino, nos termos das normas regentes.

A d. ATJ teceu ponderações sobre os gastos excluídos do cômputo com educação, concluindo pela regularidade parcial dos valores glosados, procedendo à reelaboração do quadro de dispêndios com educação (fls. 1098), com a reinserção de valores glosados e consequente atingimento [sic] do mínimo constitucional de investimento recalculado no percentual de 27,03% (fls.1088/1099).

Entendemos que, a despeito dos argumentos ofertados pela defesa e pelo corpo técnico deste Tribunal, a assunção de aportes para cobrir o déficit previdenciário – independentemente de sua classificação contábil ou de tratamento análogo nos termos do contido na Nota Técnica nº 633/2011, expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional¹⁶, entra

Por simetria essa despesa também deve ser considerada nos cálculos da educação, uma vez que integram os gastos totais de pessoal do município, e que o valor repassado ao regime de previdência não integra as receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS, conforme item 6 e 7 da Nota Técnica 633/2011[...]. (g.n.)

Entendemos que o contido no "Manual Básico de Aplicação no Ensino e as Novas Regras", tal valor pode e deve ser computado na Educação, pois são despesas com inativos suportadas com recursos do tesouro municipal [...]. (g.n.)

As despesas com inativos esta autorizada na Lei Orçamentária Anual nº 14.744 de 20 de dezembro de 2013, do órgão responsável pela execução da despesa, ou seja, as dotações orçamentárias estão agregadas no RPPS, especificamente no fundo financeiro, enquanto que as receitas estão previstas no executivo.

A autorização legislativa para o Poder Executivo realizar transferências financeiras às autarquias e fundações também foi prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei nº 14.347/2012 de 24/07/2012, artigo 42.

Fica evidenciado que o déficit financeiro é suportado pelo executivo por meio de aporte para cobertura de déficit financeiro,

Em resumo: gastos com a inatividade suportados exclusivamente pelo Tesouro Municipal, provenientes das receitas de impostos.

Assim sendo, solicitamos reconsideração para que sejam acolhidos nos cálculos da aplicação em educação, os valores transferidos ao RPPS para cobertura de déficit financeiro, sendo a cota parte da educação o montante de **R\$ 30.474.458,85**, cuja forma de contabilização se deu por "interferência financeira" consoante orientação do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, bem como com a Nota Técnica nº 633/2011 Item 3. ”

¹⁶ A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) divulgou a Nota Técnica 633/2011, que trata da criação do Elemento de Despesa 97 – Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial. De acordo com o documento, este elemento foi criado para classificar as despesas orçamentárias com aportes periódicos destinados à cobertura do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O novo elemento tem a finalidade de classificar este



em rota de conflito com a meta histórica do compromisso com a universalização do ensino, bem como com a aderência à efetividade e qualidade do gasto público em educação, conforme preconiza o atual PNE, sobre o qual já tivemos a oportunidade de nos manifestar em artigo¹⁷ escrito em coautoria com o Presidente da Associação dos Tribunais de Contas – ATRICON e Presidente do TCE/PE:

[...] O momento e o contexto nos impõem, pois, uma relevante cota de responsabilidade pelo atual estado de coisas na política pública de educação. [...] Em nossa seara, por exemplo, tal teste de aderência se materializa na efetividade e qualidade (ou não) dos gastos públicos em educação realizados para cumpri-lo.

Não há desculpas para situações de desrespeito que se consolidaram em sucessivas gerações de brasileiros sem acesso à educação pública e/ou sem educação de qualidade. Esse histórico de fracassos coletivos e inércia governamental nos diz respeito e precisamos aqui lembrar, a título de relevante ilustração, que a universalização de oferta, até 2016, da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade é determinada pelo inciso I do art. 208 da Constituição, combinado com o art. 6º da Emenda Constitucional n.º 59/2009. Ou seja, há praticamente seis anos sabemos que será obrigatório, até o final de 2016, incluir na educação infantil todas as crianças de 4 e 5 anos, bem como no ensino médio todos os jovens de 15 a 17 anos, além de mantermos os alunos no ensino fundamental dos 7 aos 14 anos. Mas sinceramente é real e sério o temor de chegarmos ao final do próximo ano com milhões de brasileiros fora da escola, ainda que tenham idade para a frequentarem obrigatoriamente.

Se se consumir esse cenário trágico, os órgãos de controle passarão a atuar, na medida em que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, § 2º da Constituição Federal de 1988 e art. 54, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente). O problema é o custo de esperarmos o dano ocorrer para, só então, as instâncias de controle passarem a reagir em face desse passado recalcitrante de omissões e descumprimentos. [...]

Para tanto, defendemos que o controle dos gastos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE – pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios precisa ser feito em consonância com o controle do cumprimento substantivo das obrigações constitucionais e legais referidas a tal política pública.

Ao nosso sentir, o dever de gasto mínimo em educação não se resume formalmente aos percentuais da receita de impostos e transferências previstos no caput do art. 212, mas também deve assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade nos termos do plano nacional de ensino, tal como determina o § 3º^[x] do aludido dispositivo da CF/1988.

tipo de despesas, conforme plano de amortização estabelecido em lei do respectivo ente da Federação, exceto as decorrentes de alíquota de contribuição complementar. Ele foi criado por meio da Portaria Conjunta 2/2010, que atualizou os procedimentos financeiros da administração pública previstos na Portaria interministerial 163/2001. A nota esclarece que a simples criação do elemento de despesa 97 não permite a redução da despesa com pessoal dos valores nele registrados, mas aumenta a transparência da gestão orçamentária, contábil e fiscal. Disponível em <http://portal.cnm.org.br/v4/v11/institucional/conteudo.asp?id=214464>

¹⁷ PINTO, Elida Graziane; PASCOAL, Valdecir Fernandes; “Gasto mínimo em educação deve ser planejado e cumprido à luz do PNE”, *Conjur*, junho/2015. Acessível no link <http://www.conjur.com.br/2015-jun-25/gasto-minimo-educacao-planejado-cumprido-luz-pne> e replicado nos endereços <http://www.atricon.org.br/artigos/gasto-minimo-em-educacao-deve-ser-planejado-e-cumprido-a-luz-do-pne/> e <http://www4.tce.pe.gov.br/internet/index.php/noticias-2015/343-junho/3603-artigo-assinado-em-coautoria-pelo-presidente-do-tce-lembra-o-1-ano-do-pne>



Retomamos, desse modo, que a Constituição de 1988 impõe, como conteúdo material das atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins do art. 212, um conjunto de obrigações normativas de fazer fixadas temporalmente por meio dos princípios substantivos do art. 206 e das metas inscritas no Plano Nacional da Educação de que trata o art. 214. [...]

Agregamos aqui tais considerações, na medida em que a inclusão dos aportes referentes a déficits atuariais ou às transferências financeiras para o sistema de previdência compromete o custeio e os investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como as obrigações constitucionais e legais de fazer definidas na EC 59/2009 e nas metas do PNE.

Assim, temos que o Município de Campinas não promoveu adequadamente os gastos constitucionais preconizados para a educação, com potencial risco de malogro das políticas públicas de ensino, além da falta de oferta de vagas a cerca de 19 mil educandos, por força do falseamento de R\$61 milhões contabilizados indevidamente em MDE, a despeito do déficit de vagas no Município em creches, pré-escola e no ensino fundamental alcançar a cifra estimada de 40 mil crianças e jovens.

Ora, o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 54, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente e art. 208, § 2º da CR/1988).

O cenário de Campinas nos impõe a análise acerca da falta de cobrança adequada e tempestiva da dívida ativa, bem como nos circunstancia a perspectiva de que o sistema previdenciário (seja fundo ou entidade previdenciária) possui natureza contributiva e deve ser gerido com escopo de autossustentabilidade. O controle sobre o critério do equilíbrio financeiro e atuarial visa aferir dois aspectos que dizem respeito à sustentação do regime previdenciário: a viabilidade financeira, relativamente às disponibilidades do fundo para fazer frente às despesas atuais e aplicação das reservas, e a adequação atuarial, mediante a projeção de receitas e despesas para a aferição do montante necessário para arcar com os compromissos futuros, salientando a possibilidade de constituição de fundos com recursos, bens e outros ativos, na forma do art. 249 da Constituição.

Para viabilização do sistema de previdência impõem-se medidas de revisão do plano de custeio ou de equacionamento provisional de eventual déficit atuarial, não se vislumbrando, em absoluto e sob qualquer ótica, o repasse de recursos do ensino para tal finalidade.



Diante de um déficit atuarial constatado, a legislação de regência impõe ao gestor do RPPS o dever de formular um plano de amortização para seu equacionamento, o que passa pela instituição de alíquota complementar ou aportes periódicos, na forma de bens, direitos ou ativos para constituição do fundo referido no art. 249 da Constituição. Caso tal plano de amortização não se viabilize, será necessária a segregação da massa de segurados do RPPS, o que se revela como medida de contenção extrema do desequilíbrio atuarial. É o que preveem os artigos 18 a 20 da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, em sua redação atualizada pela Portaria MPS nº 21, de 16 de janeiro de 2013, abaixo transcritos:

Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

§ 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Poderão ser aportados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria.

§ 1º A segregação da massa existente na data de publicação da lei que a instituir poderá tomar por base a data de ingresso do segurado no ente federativo na condição de servidor titular de cargo efetivo vinculado ao RPPS, a idade do segurado ou a sua condição de servidor em atividade, aposentado ou pensionista, admitindo-se a conjugação desses parâmetros, para fins de alocação dos segurados ao Plano Financeiro e ao Plano Previdenciário.

§ 2º O Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário.

§ 3º Revogado pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013.

§ 4º A proposta de segregação da massa dos segurados do RPPS deverá ser submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica apresentada pelo ente federativo.

§ 5º A justificativa técnica de que trata o parágrafo anterior deverá demonstrar a viabilidade orçamentária e financeira da segregação para o ente federativo, por meio



dos fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 6º Não serão admitidos como forma de equacionamento do déficit atuarial quaisquer outros modelos de agrupamentos ou desmembramentos de massas ou submassas de segurados ou a adoção de datas futuras, que contrariem o disposto neste artigo.

A única solução – de todo e estruturalmente – impossível é usar recursos vinculados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino para aportá-los financeiramente no déficit atuarial do RPPS, como se fosse uma questão de “encargos sociais” da folha da educação. Admitir posição em contrário não coloca em risco apenas a educação pública municipal de Campinas, mas de todos os Municípios do Estado de São Paulo, vez que permitirá usar recursos para o pagamento de benefícios desproporcionais aos recolhimentos patronais e dos respectivos servidores quanto na ativa.

Quanto aos demais apontamentos expostos no relatório às fls.780/822, pertinente que a Justiça de Contas expeça RECOMENDAÇÕES e DETERMINAÇÕES, no intuito de aprimorar a gestão da Prefeitura (alertando-se, desde já, que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas).

O *Parquet* de Contas propõe, em adição, diante das falhas apontadas no relatório da Fiscalização, a remessa de peças pertinentes dos autos ao Ministério Público Estadual, na forma do art. 32, parágrafo único, da Lei Orgânica desta E. Corte, para ciência e providências de alvitre.

Em face de todo o crítico quadro evidenciado nos autos e neste parecer, no que toca às contas anuais da Prefeitura Municipal de Campinas relativas ao exercício de 2013, o Ministério Público de Contas, com forte assento nos arts. 208, I e IV, 212 e 227 da CR/1988, opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, vez que as Contas de Governo, que tratam das decisões do administrador na qualidade de governante, primando escolhas políticas, não se apresentaram dentro dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas de São Paulo, tampouco foram aderentes ao ordenamento constitucional pátrio.

É o parecer que ofertamos como *custos legis*.

São Paulo, 30 de setembro de 2015.

Élida G. Pinto

Procuradora do Ministério Público de Contas

lmr