



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

Ofício nº 11/2016 - 2ª Procuradoria de Contas

São Paulo, 16 de dezembro de 2016.

Assunto: **Informa contabilização irregular de gastos com inativos no dever de aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino**

Referências: e-TC-05198.989.16-2 – Contas do Governador - Exercício de 2016  
e-TC-11834.989.16-2 – Acompanhamento da aplicação no ensino (Acessório 2)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Cumprimentando-o cordialmente e a fim de contribuir com a análise do objeto dos processos em referência, apresentamos a Vossa Excelência estudo elaborado pela 2ª Procuradoria de Contas, sobre o impacto no financiamento da educação pública estadual com a aplicação dos comandos definidos pelos artigos 26 e 27<sup>1</sup> da Lei Complementar Estadual nº 1.010, de 01 de junho de 2007, que irregularmente franqueou ao Estado de São Paulo **contabilizar nos pisos mínimos de aplicação de recursos obrigatórios em saúde e educação de que tratam os artigos 198 e 212 da Constituição da República as despesas patronais de servidores públicos inativos e pensionistas, submetidos ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), cuja gestão é realizada pela SPPrev.**

A Sua Excelência o Senhor  
ANTÔNIO ROQUE CITADINI  
Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo  
Avenida Rangel Pestana, 315 – Centro  
CEP: 01017-906 – São Paulo/SP

<sup>1</sup> Que assim dispõem: “Artigo 26 - Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão:

I - **computados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas;**

II - deduzidos do repasse obrigatório de recursos a outras entidades, órgãos ou Poderes dos quais os inativos, ou respectivos beneficiários, forem originários.

Artigo 27 - O Estado de São Paulo é responsável pela cobertura de eventuais **insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos.**

Parágrafo único - Entende-se por **insuficiência financeira o valor resultante da diferença entre o valor total da folha de pagamento dos benefícios previdenciários e o valor total das contribuições previdenciárias dos servidores, dos Poderes, entidades autônomas e órgãos autônomos do Estado.**” (destaquei).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO 2ª Procuradoria de Contas

Preliminarmente, destaca-se que a questão relativa à inconstitucionalidade consubstanciada na invasão de competência legislativa exclusiva da União pelo Poder Legislativo estadual, decorrente da edição de normas gerais em matéria de ensino, que tratam de diretrizes e bases da educação nacional (arts. 22, XXIV, e 24, IX e §§ 2º e 4º, da CR/88).

A propósito, os dispositivos em destaque da LCE nº 1.010/2007 são objeto da representação<sup>2</sup> pela propositura de ação direta de inconstitucionalidade, elaborada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, após provocação da 2ª Procuradoria de Contas e, recentemente, apresentada à Procuradoria-Geral da República.

O posicionamento, aliás, da Procuradoria-Geral da República sobre o tema já pode ser conhecido a partir da propositura da ADI nº 5546<sup>3</sup> que questiona os incisos I e V do artigo 2º da Lei paraibana nº 6.676/1998 que, da mesma forma como prevê a LCE nº 1.010/2007, autoriza a inclusão dos encargos de professores inativos no cômputo das despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), fato esse que indica uma atuação efetiva do *Parquet* federal a fim de também combater a inconstitucionalidade da lei paulista.

No caso da saúde<sup>4</sup>, o comando normativo que se extrai dos artigos 26 e 27 da LCE nº 1.010/2007 é expressamente vedado pelo artigo 4º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 141/2012<sup>5</sup>.

No caso da educação, sob a égide da Constituição de 1988, é inadmissível computar como manutenção e desenvolvimento do ensino a cobertura de déficit financeiro de regime próprio de previdência, porque tal despesa não revela qualquer atividade-meio ou atividade finalística de manter e aperfeiçoar o ensino público no Estado.

---

<sup>2</sup> Conforme noticiado em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pfdc-quer-inconstitucionalidade-de-lei-paulista-que-viola-investimentos-minimos-na-saude-e-na-educacao>>. Acesso em 29 nov. 2016.

<sup>3</sup> Noticiada pela página do STF <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=319361>> e pelo Consultor Jurídico, conforme link: <<http://www.conjur.com.br/2016-jun-21/lei-remuneracao-professores-inativos-pb-questionada>>. Acessos em 14 nov. 2016.

<sup>4</sup> De acordo com o Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria STN/MF nº 577/08, do Ministério da Fazenda, as despesas com inativos na saúde, quanto à classificação da despesa no nível função, referem-se à função Previdência e não à função Saúde. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU\\_MDF\\_6\\_edicao\\_versao\\_24\\_04\\_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8)>. Acesso em 27 out. 2016.

<sup>5</sup> “Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de: I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde; [...]”



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO 2ª Procuradoria de Contas

Não há, logo, como receber tais valores como gasto em educação, tendo em vista a clara dissonância com a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), mais especificamente a partir da conjugação dos artigos 70 e 71<sup>6</sup>.

Esse, aliás, foi o longo esforço de depuração empreendido desde a Deliberação nº 06/1996 do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, que alterou a Deliberação nº 11/1995, admitindo um prazo de dez anos (ou seja, até 2006) – no seu artigo 3º, § 2º – para ajuste e adequação das contas de prefeituras e do Governo 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 Educação<sup>7</sup>, onde foi enfaticamente debatida a incorreta contabilização de inativos no dever de gasto mínimo previsto no artigo 255 da Constituição Paulista.

O tema também já foi objeto de análise no Parecer nº CP 26/97 do Conselho Nacional de Educação<sup>8</sup>, que, em resumo, assim dispôs sobre a matéria:

“é evidente que os inativos não contribuem nem para a *manutenção* nem para o *desenvolvimento do ensino*. Afastados que estão da atividade, não poderiam contribuir para a manutenção das ações que dizem respeito ao ensino. Se não podem sequer contribuir para tanto, menos ainda para o *desenvolvimento* – democratização, expansão e melhoria da qualidade – do ensino.” (fls. 10/11)

---

<sup>6</sup> Que estabelecem quais despesas são incluídas ou excluídas da manutenção e desenvolvimento do ensino: “Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I – **remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação**; (...) Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: (...) VI - **pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.**” (grifei)

<sup>7</sup> Como se pode ler no voto em separado do Deputado Cesar Callegari disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/cpi.htm> (acesso em 09/12/2016).

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PNC2697.pdf>>. Acesso em 21 out. 2016.



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

Nesta mesma linha de inteligência, é o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão 851/2001 do Plenário:

[...] No entanto, o que considero fundamental nesta discussão – e por isso penso despendendo análise do assunto sob outros pontos de vista – é ter em mente qual foi a intenção do legislador ao criar o Fundo. E esse propósito, certamente, não foi o de remunerar professores inativos. [...]

Nesse sentido, partindo da análise do **impacto efetivo no percentual mínimo de aplicação obrigatória em educação, em nível estadual, com o volume de despesa decorrente da contabilização irregular de gastos com servidores inativos e pensionistas**, este Órgão Ministerial busca apresentar o prejuízo quantitativo já experimentado pela educação pública estadual (volume de recursos já desviados para o pagamento irregular de inativos) e os respectivos e eventuais efeitos deletérios futuros para o financiamento da educação pública.

A partir de informações obtidas pelo sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda do Estado, pode-se observar que, somente neste ano de 2016, o Estado de São Paulo já destinou para pagamento de inativos e pensionistas valor que seria mais do que suficiente para zerar o déficit de universalização de acesso à educação básica obrigatória que a rede estadual possui atualmente (245 mil jovens de 15 a 17 anos estão fora da escola<sup>9</sup>), é o que se depreende dos dados apresentados pelas tabelas abaixo:

Exercício: 2016		Dados atualizados até 24/11/2016	
Despesa: 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV			
Órgão	Pago	Pago Restos	Total Pago
08000 – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 4.000.735.558,26	R\$ 556.241.484,72	<b>R\$ 4.556.977.042,98</b>
09000 – SECRETARIA DA SAÚDE	R\$ 282.596.047,71	R\$ 77.072.921,51	<b>R\$ 359.668.969,22</b>

Fonte: Elaboração própria do MPCSP, a partir dos dados obtidos pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, disponível em: <<https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/ConsultaDespesaAno.aspx?orgao=>>>. Caminho de pesquisa: Fase: "Pago"; Categoria: "3 - Despesas correntes"; Grupo: "31 - Pessoal e encargos sociais"; Modalidade: "Aplicações diretas-intra orçamentária"; Elemento: "02 - Contrib Estado p/ cobertura insuf fin-SPPrev".

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,ensino-medio-na-rede-estadual-de-sp-precisa-de-12-5-mil-classes,10000058976>>. Acesso em 30.06.2016.



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

Despesa: 31911302 – CONTRIBUIÇÃO DO ESTADO P/COBERTURA INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DA SPPREV	
<b>Órgão</b>	<b>Total estimado de gasto até 31/12/2016</b>
08000 – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	<b>R\$ 5.069.463.822,89</b>

Metodologia: (1) Multiplicação da média diária de gasto até 24/11/2016 (R\$ 13.850.994,05/dia), pelos dias restantes do ano (37 dias) e, após, (2) soma dos dois valores: média de gasto para os 37 dias (R\$ 512.486.779,91) com o total pago até 24/11/2016, conforme informação da tabela anterior.

<b>Gastos com Inativos Versus Universalização do Ensino Médio no Estado de São Paulo</b>			
Quantidade de adolescentes fora da escola, conforme PNAD de 2014:		<b>245.000 mil</b>	
Turmas equivalentemente necessárias para suprir o déficit de vagas na rede estadual:		<b>8.200 mil</b>	
Gasto estimado com pagamento de inativos e pensionistas até 31/12/2016:		<b>R\$ 5.069.463.822,89</b>	
Custo-aluno/anual/média brasileira, conforme dados do INEP/MEC, IPEA/DISOC e IBGE		<b>R\$ 5.546,00</b>	
Custo-aluno/anual, conforme Portaria Interministerial nº 11/2015 (Fundeb/2016)		<b>R\$ 4.496,71</b>	
Média de alunos por turma, recomendado pelo Conselho Nacional de Educação:	<b>30</b>	Gasto equivalente por turma / Custo-aluno/média nacional	R\$ 166.380,00
		Gasto equivalente por turma / <b>Custo-aluno/Fundeb 2016/SP</b>	R\$ 134.901,30
Média atual de alunos por turma na rede estadual de São Paulo:	<b>32,7</b>	Gasto equivalente por turma / Custo-aluno/média nacional	<b>R\$ 181.354,20</b>
		Gasto equivalente por turma / <b>Custo-aluno/Fundeb 2016/SP</b>	R\$ 147.042,42

Gasto por turma/anual, considerando a média de lotação de São Paulo e média do valor custo-aluno nacional	<b>R\$ 181.354,20</b>
Valor/anual necessário para suprir o deficit de <b>8.200 turmas</b>	<b>R\$ 1.487.104.440,00</b>
<b>Quantidade de turmas que poderiam ser criadas com o valor gasto com inativos e pensionistas em 2016</b>	<b>27.953 TURMAS</b>

Como se observa das tabelas acima, em prejuízo da efetividade da educação universal e de qualidade, a aplicação da norma dos artigos 26 e 27 da LCE nº 1.010/2007 **já retirou da área da educação estadual, desde 2010, mais de R\$ 25 bilhões** (valor esse calculado em termos nominais, sem a devida atualização monetária). Ressalta-se, ainda, que os recursos destinados a cada exercício para o pagamento de inativos são crescentes (conforme dados das demais tabelas anexas), fato que – acaso não seja suprida esta omissão em sede de controle externo quanto ao tema – prejudicará de maneira ainda mais drástica o financiamento e a efetividade das políticas em educação.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO 2ª Procuradoria de Contas

A despeito do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), desde 2007, sequer aceitar para fins de contabilização do percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE os gastos com inativos e pensionistas – basicamente porque eles percebem **proventos** ou **pensões**<sup>10</sup> e não **remuneração** – o Governo do Estado tem manejado a contabilização, incluindo tais gastos como **despesas intra-orçamentárias**, deixando-as fora do rol de despesas excluídas do Demonstrativo de Aplicação de Recursos da educação, conforme se observa dos relatórios anexos dos anos de 2010 a 2015.

Nessa linha, o Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, define que:

“[...] considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da Constituição, os arts. 70 e 71 da LDB, e o art. 22 da Lei 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com MDE, **devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões**. As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como Previdência.”<sup>11</sup> (grifamos).

Mais adiante, o Manual afirma também que somente “a contribuição patronal ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS referente ao pessoal ativo da área da educação deve ser considerada para fins do limite constitucional com MDE”.

É preciso, pois, aplicar no âmbito do controle externo a essência e os objetivos da legislação federal, exigindo do administrador público, ao menos, a boa gestão dos recursos e a aplicação adequada daquilo que o legislador originário definiu como “o mínimo” para se assegurar uma educação universal e de qualidade.

<sup>10</sup> Conceitos esses que devem servir de premissa para a análise do tema e que são claramente definidos pela Constituição (arts. 37 a 40 da CR/88).

<sup>11</sup> Trecho extraído da fl. 352 do manual, disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU\\_MDF\\_6\\_edicao\\_versao\\_24\\_04\\_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8)>. Acesso em 10 nov. 2016.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO 2ª Procuradoria de Contas

Compete ao Tribunal de Contas impedir que manobras contábeis restrinjam a efetividade do artigo 212 da Constituição da República e atuem, ao mesmo tempo, em favor da Administração Pública e em detrimento dos milhares de adolescentes, usuários principais dos serviços educacionais, os quais o Estado está obrigado a ofertar.

A propósito, destaca-se o paradigmático voto do Ministro Celso de Mello no exame da ADPF nº 45, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal enfaticamente assinalou que não cabe a frustração da efetividade de direitos fundamentais em nome de restrições orçamentárias falseadas:

“É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. **Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele 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.**” (grifamos).

Preocupa, ainda, a esta 2ª Procuradoria de Contas a aplicação do instituto de modulação dos efeitos<sup>12</sup> no bojo do parecer das Contas Anuais do Governador, em relação aos exercícios financeiros de 2016 e 2017, a pretexto de possibilitar ao Estado de São Paulo regularizar o que já se pratica à revelia da lei há tantos anos. Basicamente, por dois motivos:

---

<sup>12</sup> Como foi decidido nos autos do TC 1564/026/13, que contém o Pedido de Reexame em relação às contas anuais da Prefeitura Municipal de Campinas relativas ao exercício financeiro de 2013, pelo Pleno desta Egrégia Corte, no dia 14/12/2016. A esse respeito, vale acompanhar o profícuo debate da sessão do Pleno de 14/12/2016, cujo vídeo se encontra disponível no link <https://www.youtube.com/watch?v=NnnwYk89lvI> (no trecho entre 33'43" a 1h37'52"), bem como os debates que o antecederam na sessão do Pleno do dia 07/12/2016 (vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=BF3ZD5gLPPA>, especificamente no trecho de 2h51 a 3h26), bem como na sessão da 2ª Câmara do TCE/SP do dia 13/12/2016 (<https://www.youtube.com/watch?v=UrgJmr2oPSg>, mais detidamente no trecho entre 1h42 e 1h56). Em todas essas ocasiões foram debatidas, respectivamente, as contas de Campinas de 2013 e 2014, já que o Município de Campinas teria agido de modo absolutamente análogo à forma de contabilização de cobertura de déficit financeiro do regime próprio de previdência como gasto mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO 2ª Procuradoria de Contas

**Primeiro**, por uma questão de ordem jurídica processual, na medida em que a modulação de efeitos foi positivada pela Lei Federal nº 9.868/1999<sup>13</sup>, sendo este instituto de **manejo exclusivo do Supremo Tribunal Federal** e aplicável em sede de controle concentrado de constitucionalidade, na medida em que referida lei disciplina tão somente o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF.

Considerando que a jurisdição desta Corte de Contas deve ser processual e tecnicamente aderente à legislação cogente, não se afigura juridicamente viável a aplicação do “instituto da modulação dos efeitos” em sede de controle externo, sobretudo por ocasião da emissão de parecer prévio no âmbito das Contas Anuais do Poder Executivo.

Isso porque o parecer prévio de contas anuais não possui caráter decisório do Tribunal de Contas, o que afasta a possibilidade de determinação no sentido de exarar qualquer tipo de autorização ao Estado que dê legitimidade ao seu ato de postergar a aplicação da lei e, conseqüentemente, da efetividade do direito fundamental à educação.

Jamais se cogitou, nem mesmo no Poder Judiciário paulista, a adoção de tal técnica de postergação de efeitos da decisão, haja vista que, em caso idêntico ao do Estado de São Paulo, a sentença de 6.05.2014 (vale dizer: muito após a edição da Lei nº 9.868/1999), proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 725/053.00.011641-9 – 1.251/053.00.020512-8, proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Município de São Paulo, ficou consignado que:

“No que se refere ao segundo tipo de equívoco do Município, resta analisar-se se as despesas efetuadas podem ser tidas como despesas típicas de gastos com ensino. E com relação a esse segundo fundamento do pedido, o autor tem razão. E por completo.

Mesmo que o Município tenha que empregar servidores para realizar as atividades de ensino, não pode contabilizar como despesa com educação nem descontos previdenciários, **nem o custeio dos proventos dos inativos.** E a razão dessa restrição é bastante simples: quando o legislador impôs um limite de gastos obrigatórios com ensino, ele previu que o emprego das verbas deveria estar diretamente relacionado com o objetivo a ser atingido. **E**

<sup>13</sup> Especificamente, em seu art. 27, que assim dispõe: “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, **poderá o Supremo Tribunal Federal**, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração **ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.**” (destaques nossos)



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

**não há nenhuma relação entre o pagamento de aposentadorias e pensões com a finalidade constitucional.** [...]

**Ante o exposto, julgo procedente o pedido para condenar a ré a:**

[...] 2) **refazer os cálculos dos valores desviados em exercícios passados – 1998 e 1999;**

3) levantar a cada trimestre as diferenças entre a receita e despesa previstas e efetivamente realizadas, para as correções necessárias no trimestre subsequente;

4) **abster-se de inserir como despesa típica de educação os gastos com benefícios previdenciários,** custeio de bibliotecas públicas ou infanto-juvenis, de programas e estrutura da área de assistência social; (...)” (TJSP, ACP nº 725/053.00.011641-9 – 1.251/053.00.020512-8, julgamento em 06/05/2004, destaques nossos).

Referida decisão já transitou em julgado, tendo sido devidamente confirmada em sede de reexame necessário pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos seguintes termos:

**“Não parece razoável admitir que verbas cuja destinação imediata não seja o fomento, manutenção e desenvolvimento do ensino sejam considerados como despesas para tal fim, ainda que em seu benefício.**

[...] Noutro passo, anota-se que da apreciação pelo Tribunal de Contas [do Município] de São Paulo (fls. 128/144 dos autos da Apelação nº 014661-33.2006.8.26.0000), restou suficientemente demonstrado que, para o exercício de 1999, **deixou a Prefeitura Municipal de cumprir com o desiderato constitucional inscrito no artigo 212 da Carta Federal** – além de outras irregularidades; postas a abaixo quaisquer dúvidas levantadas pela requerida quanto à inexistência de indícios ao deferimento do pleito ministerial. [...]” (TJSP, Apelação nº 0143674-32.2006.826.0000, julgamento em 21/11/2011, destaques nossos).

Tampouco seria admissível rota análoga a de um “ajustamento de gestão”, ainda que o regime jurídico dado à matéria não tenha sido denominado assim na Corte de Contas Paulista. Fato é que a modulação de efeitos em questão – assim como uma espécie de “ajustamento de gestão” adotado em outros Tribunais de Contas do país – visa à relevação das falhas pretéritas (cuja origem remonta a 1996) e à diferida correção posterior (apenas a partir de 2018) das irregularidades verificadas na inclusão do cômputo de inativos dentro do dever de aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO 2ª Procuradoria de Contas

**Segundo**, por uma questão social, tendo em vista que a eventual aplicação – repita-se: equivocada por este Tribunal de Contas – da modulação dos efeitos só agravaria a situação já extremamente crítica da educação da rede estadual, no que tange à **oferta de vagas** e à **qualidade de ensino**. Ademais disso, ao cogitar a aplicação da técnica de modulação de efeitos nos moldes estipulados no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, estar-se-ia, inclusive, agindo contrariamente à própria *mens legis*, já que uma das circunstâncias que autorizaria sua aplicação é a existência de excepcional interesse social plenamente justificado. Esse, contudo, não é o caso, tendo em vista o questionamento acerca da situação de oferta irregular<sup>14</sup> de ensino (245 mil jovens de 15 a 17 anos estão fora da escola no Estado de São Paulo!) e das demais irregularidades e deficiências da rede pública estadual, cuja nota média do IDEB para os egressos do ensino médio aferida em 2015 foi de apenas 3,9 em 10 (abaixo da meta projetada de 4,2). A bem da verdade, a má qualidade do ensino médio da rede pública estadual de São Paulo está estagnada nessa fronteira de nota 3,9 desde 2011, sendo que em 2013 chegou a haver retrocesso para a nota 3,7 no IDEB do ensino médio paulista, em sinal de franco prejuízo aos educandos.

Vale lembrar, que a persistência de qualquer criança ou jovem fora da educação básica obrigatória não só é juridicamente inconcebível, como também inescusável. Além de configurar oferta irregular de ensino e, portanto, responsabilidade pessoal do gestor, na forma do artigo 208, § 2º, da Constituição de 1988, trata-se de dever previsto no ordenamento há sete anos.

O Ministério Público de Contas não pode, desse modo, no exercício de sua função constitucional de fiscal da lei, compactuar com desvio de bilhões de reais em recursos

---

<sup>14</sup> Tal questão, a propósito, tem sido objeto de debate nesta Corte de Contas, por meio da Representação nº 00012106.989.16-3, proposta em face da Secretaria de Estado da Educação pelo Ministério Público de Contas, por meio de sua 2ª Procuradoria de Contas e por André Barreto Jurkstas, com pedido de Auditoria Operacional, em razão de indícios e omissão de prática de atos de gestão que atentam contra os princípios constitucionais da Administração Pública.

Destaca-se, sobre esse ponto, que o Conselheiro relator, Dr. Edgard Camargo Rodrigues, notificou (por meio do despacho de 11.08.2016, constante do evento 21.1 dos autos eletrônicos da Representação) a Secretaria da Educação para que fornecesse alegações e documentos, recomendando “*especial abordagem no que respeita ao cumprimento do prazo estabelecido no artigo 6º da Emenda Constitucional nº 59, de 11.11.09, na conformidade das prescrições do artigo 208, inciso I, da Constituição Federal*”.

A despeito disso, a resposta ofertada (evento 45) é evasiva e, além de não apresentar dados atualizados do atual déficit de cobertura para os 245 mil jovens de 15 a 17 anos, residentes no Estado que estão fora da escola ainda em 2016 (o que indica a falta de informação da própria gestão estadual sobre a questão), não foi especificado como o governo paulista pretende cumprir o dever impreterível de universalização do ensino médio no prazo preempatório definido pela Emenda Constitucional nº 59/2009, na forma como requerida por este Tribunal de Contas.



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

que deveriam ser aplicados em MDE, em clara afronta ao cumprimento tempestivo da EC nº 59/2009, à legislação já mencionada e em rota de colisão com a previsão da Meta 3 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), reproduzida pelo Plano Estadual de Educação (Lei nº 16.279/2016).

Diante dos argumentos acima expostos, requeremos a Vossa Excelência a análise das Contas Anuais do governo estadual sob o prisma de vedação de contabilização de despesas com inativos e pensionistas em MDE, haja vista o risco de manutenção no âmbito do Estado da burla ao ditame constitucional de aplicação mínima de recursos destinados à educação, com claro prejuízo à efetividade desse primaz direito fundamental.

Em tempo, colocamo-nos ao vosso dispor para a apresentação de quaisquer esclarecimentos ou informações complementares julgadas necessárias, reiterando a Vossa Excelência nossos protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

**ÉLIDA GRAZIANE PINTO**  
Procuradora do Ministério Público de Contas