**EM TRAMITAÇÃO**

**JURISPRUDÊNCIA**

**TC nº 72-002.292.08-09**

**3º Julgado**

**RECURSO. PFM. Decisão que fez determinações ao Executivo Municipal para exclusão das despesas com inativos da Educação do cômputo dos Gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Municipal. REJEITADA a preliminar de nulidade por ofensa aos Princípios do Contraditório e Ampla Defesa. Contemplada a regra de transição para a exclusão total de despesas com os inativos em até 5 exercícios financeiros, a partir de 2014. Cumulativa à razão de um quinto por ano. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.**

**2º Julgado**

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PFM. Decisão que fez determinações ao Executivo Municipal para exclusão das despesas com inativos da Educação do cômputo dos Gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Municipal. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.**

**2.694ª Sessão Ordinária**

**1º Julgado**

**ESTUDO. SME. Avaliação da exclusão das despesas com inativos da Educação do cômputo dos Gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Municipal. LOMSP, CF, Port. 559/07, Lei 9.394/96, Lei Compl. 101/00 e Lei Mun. 13.245/01. CONHECIDO. Obrigatoriedade de não incluir as despesas com inativos da educação nos 25% exigidos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, a partir de 2013. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.**

**2.593ª Sessão Ordinária**

**3º JULGADO**

# A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EURÍPEDES SALES, após vista que lhe fora concedida na 2.713ª S.O., na fase de discussão, com sustentação oral da Douta Procuradora Chefe da Fazenda Municipal, MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA, concedida-lhe nos termos do artigo 165 do Regimento Interno deste Tribunal, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso apresentado pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM por reunir as condições necessárias para ser conhecido, eis que presentes o interesse processual e a legitimidade para recorrer, além de observado o prazo legal para sua interposição.

**ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em rejeitar a preliminar de nulidade, visto que o referido Grupo de Estudos teve origem em determinação do Pleno desta Egrégia Corte em sede de aprovação do parecer prévio das Contas do Executivo, se prestando a fornecer os subsídios técnicos e jurídicos necessários ao reexame do tema e a embasar a deliberação adotada por esta Corte, bem como não há que se falar em ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa, porquanto bem evidenciado que na instrução do processo foi garantida a participação da Secretaria dos Negócios Jurídicos e da Secretaria das Finanças, que tiveram a oportunidade de acostar aos autos seus pareceres.

**ACORDAM**, ainda, à unanimidade, quanto ao mérito, em negar provimento ao recurso, mantendo a decisão recorrida por seus próprios fundamentos.

**ACORDAM**, outrossim, à unanimidade, em acolher, pelas razões expostas no voto, o pleito de modulação dos efeitos da decisão recorrida, nos termos em que foi formulado, inserindo, no venerando acórdão guerreado, uma regra de transição que contemple a exclusão total das despesas com os inativos oriundos da educação em até cinco exercícios financeiros, a partir de 2014, inclusive, à razão de, pelo menos, um quinto por ano, cumulativamente.

**ACORDAM**, também, à unanimidade, em recomendar ao Executivo no sentido de não apropriar, a título de despesa com educação inclusiva, os gastos com inativos da educação, ainda que de maneira parcial, uma vez que não contemplados no art. 3º da Lei nº 13.245/2001.

**ACORDAM**, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste acórdão ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Egrégia Câmara Municipal de São Paulo, bem assim à Douta Comissão de Finanças e Orçamento daquela Edilidade.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EURÍPEDES SALES.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de novembro de 2013.

EDSON SIMÕES
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

**RELATÓRIO**

Em julgamento recurso deduzido pela Procuradoria da Fazenda Municipal, pleiteando a reforma do Acordão prolatado na 2.570º Sessão Ordinária, realizada em 30 de novembro de 2011, que, à unanimidade, deliberou por julgar obrigatório o Executivo Municipal deixar de incluir os percentuais das despesas com inativos da Educação no cômputo do cálculo do percentual mínimo de 25% exigido constitucionalmente para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Do aresto em comento constou, também, determinação ao Executivo Municipal para que promova as adequações às novas regras em tempo hábil para que surtam efeito, no mínimo, para o exercício financeiro de 2013, ressalvando, entretanto, os atos que se apresentarem impossíveis de serem de pronto atendidos, a exemplo do fato relacionado com a circunstância de que o projeto de lei orçamentária para 2012 já se encontra na Câmara Municipal para votação.

Trata-se, como é de conhecimento dos Senhores Conselheiros, de matéria já amplamente debatida no Plenário desta Corte, sendo certo que a deliberação adotada, quando de seu trânsito em julgado, acarretará expressivo reflexo no orçamento municipal.

Cumpre, em breve síntese, consignar que, no apelo apresentado, a recorrente alega, como preliminar de nulidade, a incompatibilidade lógica entre a decisão final adotada por este Tribunal e o resultado do trabalho realizado pelo Grupo de Estudos, do qual, pela sua natureza, não poderia resultar um comando obrigatório e cogente para a Administração Municipal, além de violação do devido processo legal, visto que o Executivo ficou privado de participar ativamente dos estudos.

No mérito, aduz a impossibilidade jurídica do cumprimento da decisão recorrida, por contrariar disposição da Lei Municipal nº 13.245/2001; a

dificuldade orçamentária e financeira do Executivo Municipal para cumprir a decisão recorrida, além da impossibilidade de cumprimento da determinação para o exercício financeiro de 2013.

Ao final, propugna pela reforma da decisão recorrida, de modo a que possa o Executivo continuar a incluir tais despesas no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, a que alude o art. 212 da Constituição Federal.

Alternativamente, caso seu apelo não seja provido, requer a esta Corte que module os efeitos da decisão recorrida, de modo a que passe a vigorar somente a partir do exercício financeiro de 2014, ou 2015, mediante uma regra de transição, como proposto no voto inicial do Conselheiro Maurício Faria, "*com a exclusão gradual das despesas com os inativos ao longo de 5 (cinco) anos, na razão de 1/5 por ano."*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo desta Corte, apreciando o recurso, aponta, inicialmente, o pleno atendimento dos requisitos de admissibilidade do recurso, bem como amealha pertinentes argumentos para afastar a preliminar de nulidade.

Nesse sentido, registra que o Grupo de Estudo em comento teve origem em determinação inserida no Parecer do Relatório Anual de Fiscalização do Executivo do exercício de 2007, prestando-se a subsidiar a adoção do posicionamento deste Egrégio Tribunal de Contas acerca do tema, circunstância que não caracteriza qualquer nulidade.

Assevera, também, a Douta Assessoria Jurídica de Controle Externo, que a Procuradoria da Fazenda Municipal, a Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos e a Secretaria das Finanças tiveram garantida, durante a instrução processual, a oportunidade de se manifestar acerca das análises realizadas pelos Órgãos Técnicos desta Corte.

No mérito, aduz que as razões de recurso oferecidas abordam questões já apreciadas pelo Pleno deste Tribunal e, ademais, não trazem argumentos novos capazes de alterar o entendimento firmado pelo Pleno deste Tribunal.

Invoca, ainda, aquela Assessoria, os aspecto jurídicos norteadores do voto condutor para, juntamente com os argumentos contidos no item 4 do Relatório elaborado pelo Grupo de Estudos, concluir que não prosperam os argumentos de recurso, posto que "...*não se trata de declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 13.245/01, mas de aplicação da lei diante de um conflito aparente de normas, observando-se as normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes.*"

No que diz respeito aos argumentos de recurso tendentes a evidenciar a impossibilidade financeira e orçamentária para cumprimento da determinação constante da decisão recorrida, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, embora realçando tratar-se de questão não abrangida no seu âmbito de

análise, aponta que a decisão proferida por esta Corte levou em consideração não só aspectos jurídicos, mas, também, os aspectos orçamentários e financeiros.

Propõe, no entanto, a título de sugestão, e se assim entender este Pleno, que a segunda parte da Decisão atacada seja atualizada para contemplar regra de transição para os próximos exercícios, haja vista a impossibilidade de seu atendimento no exercício de 2013.

Na mesma senda, a Secretaria Geral reafirma que os argumentos elencados pela Douta Procuradoria da Fazenda Municipal, pela Secretaria dos Negócios Jurídicos e pela Secretaria das Finanças já foram opostos durante a fase de instrução processual, de modo que já foram apreciados por ocasião do Acórdão.

É o Relatório. **(2.7013ª S.O.)**

## VOTO

O recurso apresentado pela Douta Procuradoria da Fazenda Municipal em face do Acordão prolatado nestes autos reúne as condições necessárias para ser conhecido, eis que presentes o interesse processual e a legitimidade para recorrer, além de observado o prazo legal para sua interposição.

Quanto à preliminar de nulidade, entendo restar bem evidenciado pelos elementos de instrução carreados aos autos que os argumentos de recurso não reúnem condições de prosperar, posto que o referido Grupo de Estudos teve origem em determinação do Pleno desta E. Corte em sede de aprovação do parecer prévio das Contas do Executivo, se prestando a fornecer os subsídios técnicos e jurídicos necessários ao reexame do tema e a embasar a deliberação adotada por esta Corte, no sentido da exclusão dos percentuais das despesas com inativos da educação do percentual mínimo de 25% a que alude o “caput” do art. 212 da Carta Magna. Aliás, como observado pela Douta Secretaria Geral, houve, por meio da decisão recorrida, uma revisão da jurisprudência desta Corte, exarada em exercícios anteriores.

Também não há que se falar em ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa, porquanto bem evidenciado que na instrução do processo foi garantida a participação da Secretaria dos Negócios Jurídicos e da Secretaria das Finanças, que tiveram a oportunidade de acostar aos autos seus pareceres.

No que diz respeito ao mérito, em que pese o tema tenha, ao longo do tempo, suscitado debates e controvérsias, na atualidade, entendo que não há mais espaço para qualquer interpretação que busque enquadrar as despesas com servidores inativos da educação no percentual mínimo de **25%**, exigido constitucionalmente para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

As normas legais carreadas ao bojo do presente, em especial o disposto nos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional −, denotam, com clareza solar, que no melhor

entendimento do que sejam despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino estão inseridas tão somente ações no sentido do aprimoramento, expansão e qualificação do ensino, não abrangendo, portanto, as despesas com inativos, que deverão ser suportadas, no caso de São Paulo, pelo Regime Próprio de Previdência Social e pelo Poder Público, que deve suprir as deficiências do aludido Regime, posto que, na condição de servidores aposentados, estes não mais contribuem com seu trabalho para manter e desenvolver o ensino.

Parece-me, pois, não restar qualquer dúvida de que o entendimento alcançado na decisão atacada é o que melhor espelha a finalidade do preceito insculpido do artigo 212 da Constituição Federal, de expandir, quantitativamente e qualitativamente o ensino.

Não há, portanto, no meu entender, à luz de tudo quanto colhido no curso da instrução do presente, como sustentar a continuidade da aplicação do disposto no art. 2º, inciso IX, da Lei Municipal nº 13.245/2001.

Observo, ademais, que o assunto já foi suficientemente examinado no âmbito desta Corte e não há, no apelo apresentado, argumentos novos capazes de reverter o quanto decidido.

Quanto à pretendida modulação dos efeitos da decisão, no sentido de postergar o início do seu cumprimento e fazê-lo de maneira gradual, julgo-a pertinente pelas razões a seguir expostas.

Em primeiro lugar, em função do tempo transcorrido, torna-se inviável o atendimento da parte dispositiva do v. acórdão guerreado, que determina sejam as despesas com inativos excluídas do cômputo dos gastos com educação já em 2013. Com efeito, manter tal exigência implicaria uma despesa adicional da ordem de **um bilhão de reais**, feita no apagar das luzes do exercício, com seriíssimas repercussões orçamentárias e financeiras, inclusive no que tange à própria qualidade do gasto público.

Por outro lado, a legislação pátria, quando trata da vinculação de receita ou despesa pública, adota frequentemente regras de transição no sentido de atenuar o impacto decorrente de sua implementação. A própria Constituição Federal contempla inúmeros exemplos nesse sentido, podendo-se citar a elevação gradativa dos percentuais dos impostos que compõem os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, em cinco anos a partir da promulgação da nova Carta, bem assim a redução, nesse mesmo período, do percentual da despesa com pessoal excedente a 65% das receitas correntes, à razão de um quinto por ano (conforme, respectivamente, os arts. 34 e 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

No caso dos autos, cuida-se de modificação de orientação administrativa que em tudo se assemelha às alterações legislativas promovidas na alocação dos recursos públicos, eis que balizará, doravante, os julgamentos desta Corte de Contas. Considerando a magnitude da despesa envolvida, de cerca de **R$ 1,42 bilhão** consoante a proposta orçamentária para 2014, encaminhada pelo Executivo à Câmara Municipal de São Paulo, a exigência do cumprimento imediato da nova orientação equivaleria a impor uma vinculação de receita da ordem de

**4,56%**, de um exercício para outro, percentual esse bastante elevado à vista da própria experiência legislativa brasileira na área das finanças públicas.

Demais disso, a realidade orçamentária e financeira do Município de São Paulo caracteriza-se por um elevado grau de vinculação de gastos em razão de fatores legais e institucionais.

Em primeiro lugar, há o problema da dívida contratual, sobre o qual tivemos oportunidade de alertar em trabalho que desenvolvemos a respeito, cujos encargos absorvem **13%** da receita líquida real do Município.

Por outro lado, cabe mencionar as vinculações legais, das quais sobressaem a dos próprios gastos com educação (**31%** segundo a Lei Orgânica do Município) e as despesas com saúde, que não se cingem ao mínimo constitucional de **15%**, devendo atingir cerca de **19%** da receita neste exercício.

Ressalte-se, por fim, o pagamento de precatórios que, sob a égide da recém-derrogada Emenda Constitucional n° 62, tem consumido cerca de **3%** da receita municipal, podendo tal percentual se elevar em função da modulação que vier a ser adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

Tais fatores explicam a rigidez orçamentária e o baixo grau de liberdade de que dispõe a Administração na alocação dos recursos municipais, a qual seria ainda mais agravada caso a nova orientação do Tribunal fosse adotada de uma única vez, comprometendo sua capacidade de investimento em áreas eletivas, que vem declinando em termos “per capita” ao longo do tempo.

Destarte, afigura-se razoável a regra de transição pleiteada pelo órgão fazendário, com a exclusão gradual das despesas com inativos do cômputo dos gastos com educação, ao longo de cinco anos, à razão de um quinto por ano, **conforme, aliás, preconizado no voto inicial do ilustre relator do feito original, Conselheiro Maurício Faria**.

Tal transição poderá ser iniciada a partir do exercício de 2014, o que já foi previsto pela Administração, eis que o projeto de lei orçamentária anual, em seu quadro demonstrativo da aplicação de recursos em educação, contempla a apropriação de apenas **80%** dessas despesas, no valor de **R$ 1,14 bilhão**, informação essa corroborada pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio de memória de cálculo obtida pela assessoria de meu gabinete.

Ocorre que, diferentemente do que seria de se supor, os **20%** restantes das despesas com os inativos, no montante de aproximadamente **R$ 285 milhões**, ainda continuam a ser computados como gastos com educação na proposta orçamentária, agora por meio da retirada desse valor das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (sujeitas ao mínimo constitucional de **25%**) e a sua realocação pura e simples na rubrica “educação inclusiva”, de sorte a compor o rol de despesas que, somadas às primeiras, submetem-se ao percentual mínimo de **31%** estabelecido no art. 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Acresça-se que o expediente utilizado foi formalmente incorreto, porquanto o art. 3º da Lei n° 13.245/2001, expressamente mencionado no demonstrativo em questão, define as despesas com educação inclusiva de forma taxativa, não contemplando os proventos pagos a inativos oriundos dos quadros da educação (*).

Em outras palavras, em sua proposta orçamentária, a Administração, ao invés de pretender gastar **mais R$ 285 milhões** em educação, que corresponderiam aos **20%** dos gastos com inativos a serem excluídos, simplesmente **reclassificou** essas despesas como de educação inclusiva, em desacordo com a legislação pertinente.

Assim, excluindo tais despesas, ter-se-ia um montante global aplicado em educação (manutenção e desenvolvimento do ensino e educação inclusiva) da ordem de **R$ 9,51 bilhões** em 2014, equivalente a **30,49%** da receita resultante de impostos, percentual esse inferior ao limite mínimo estabelecido na Lei Orgânica do Município.

Em vista disso, cabe alertar o Executivo de que eventual apropriação de despesas com inativos, a título de educação inclusiva, não será considerada por este Tribunal para efeito de verificação do efetivo cumprimento do art. 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Nesse sentido, expedirei, ao final, recomendação a respeito, sem embargo de dispor a Administração da possibilidade de, por meio de mensagem aditiva, proceder à correção do projeto de lei orçamentária para 2014, ora em tramitação na Câmara Municipal.

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** do recurso apresentado, porquanto presentes os requisitos estabelecidos no Regimento Interno desta Corte.

Pelas razões já expostas, **REJEITO A PRELIMINAR DE NULIDADE** apresentada, uma vez que não há, como demonstrado, vícios a macular a decisão recorrida.

No mérito, na esteira das manifestações da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, que adoto com razões de decidir, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO**, mantendo a decisão recorrida por seus próprios fundamentos.

**ACOLHO**, pelas razões expostas, o pleito de modulação dos efeitos da decisão recorrida, nos termos em que foi formulado, inserindo, no venerando acórdão guerreado, uma regra de transição que contemple a exclusão total das despesas com os inativos oriundos da educação em até cinco exercícios financeiros, a partir de 2014, inclusive, à razão de, pelo menos, um quinto por ano, cumulativamente.

Expeço, por fim, recomendação ao Executivo no sentido de não apropriar, a título de despesa com educação inclusiva, os gastos com

inativos da educação, ainda que de maneira parcial, uma vez que não contemplados no art. 3º da Lei nº 13.245/2001.

Encaminhe-se cópia desta decisão ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Egrégia Câmara Municipal de São Paulo, bem assim à Douta Comissão de Finanças e Orçamento daquela Edilidade.

É o voto.

---

(*) *"Art. 3º Serão consideradas como despesas relativas à educação inclusiva para fins do disposto no § 5º do art. 200 da Lei Orgânica do Município:*
*I – programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria;*
*II – programas de reinserção educacional da criança e adolescente em situação de risco pessoal ou social;*
*III – programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;*
*IV – programas voltados para a educação profissionalizante visando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;*
*V – programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do município;*
*VI – custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal, veiculados em emissoras de rádio e televisão;*

*VII – manutenção e criação de centros integrados de educação e cultura, instalação de telecentros para acesso a novas tecnologias de informação e comunicação, em específico, às redes municipais e mundiais de conhecimento, bem como, instalação de bibliotecas públicas infanto-juvenis em apoio à rede municipal de ensino;*
*VIII – provisão de alimentação em creches, escolas de educação infantil, ensino fundamental e supletivo."*

**2º JULGADO**

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso – embargos de declaração, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor, após vista que lhe fora concedida na 2.693ª S.O., ocasião em que proferiu sustentação oral a Douta Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA, nos termos do artigo 165 do Regimento Interno deste Tribunal, e votou o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, bem como pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, apresentado em separado, ROBERTO BRAGUIM e EURÍPEDES SALES, em conhecer dos Embargos de Declaração interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, cujos pressupostos de admissibilidade se encontram presentes, na conformidade do estabelecido pelo Regimento Interno desta Corte, em seu artigo 140.

**ACORDAM**, ainda, à unanimidade, quanto ao mérito, considerando que o V. Acórdão embargado não apresenta falta de clareza nos seus

termos, por obscuridade, contradição ou omissão, sendo a decisão, portanto, apta à produção de seus efeitos, em negar-lhes provimento, mantendo-se a decisão proferida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EURÍPEDES SALES.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 21 de agosto de 2013.

EDSON SIMÕES – Presidente.

MAURÍCIO FARIA – Relator.

**RELATÓRIO**

Trata o presente, nesta oportunidade, do exame de Embargos de Declaração opostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, com esteio no artigo 45, II e V da Lei 9.167/80 e art. 144 e seguintes do RICTM, contra o V. Acórdão constante dos autos, proferido nas Sessões Ordinárias nºs 2.570 e 2.588, e publicação no DOC de 14/01/2012.

Referida decisão apreciou matéria analisada por Grupo de Estudos constituído por equipe multidisciplinar, em cumprimento à determinação proferida por este Colegiado quando da emissão de Parecer sobre as Contas da Prefeitura do Município de São Paulo – exercício de 2007, visando avaliar a possibilidade da exclusão do valor das despesas com servidores inativos da Educação do cômputo dos percentuais mínimos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de São Paulo, exigidos pela Lei Orgânica do Município e pela Constituição Federal, tendo presente as disposições contidas na Portaria 559/07 da Secretaria do Tesouro Nacional, e na Lei Municipal nº 13.245/2001.

Em apertada síntese, a Embargante alega a existência de contradições e omissões no Acórdão, a comportar esclarecimentos, pois, no seu entender, a dicção dos julgados encerra dúvidas e impede a sua execução, remetendo os argumentos aos pontos principais:

a) Incompatibilidade lógica entre a natureza adjetiva do processo – Estudos desenvolvidos por Equipe Multidisciplinar – e a parte dispositiva do voto que cria obrigação para o Executivo Municipal;

b) Impossibilidade financeira e orçamentária de se iniciar a progressão recomendada no voto;

c) Considerações sobre o alcance e a interpretação da Lei Complementar 141 de 16/01/2012, da Lei Municipal nº 13.245 de 26 de dezembro de 2001, bem como da Portaria STN nº 559, de 21 de agosto de 2007.

Nesta senda, para a Embargante, a determinação contida no Acórdão encerra perplexidade, pois impõe força executiva a julgado proferido em processo de natureza adjetiva, vez que cria obrigação para o Executivo Municipal, no sentido de deixar de incluir os percentuais das despesas com inativos no cômputo do cálculo dos percentuais mínimos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Com essas alegações, pleiteia a Embargante o conhecimento e o acolhimento dos Embargos Declaratórios, para o fim de restarem aclaradas as dúvidas suscitadas.

Em despacho exarado no processo, determinei a remessa dos autos à manifestação da Secretaria Geral deste Tribunal, por força do estabelecido no referido artigo 35, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno, para então submeter referido recurso à decisão soberana deste Pleno.

Em sua manifestação, a Secretaria Geral pronunciou-se pelo conhecimento dos presentes Embargos, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade. No mérito, entendeu que a matéria alegada pela Embargante não logra êxito, concluindo, pois, pelo improvimento do mesmo, em face da inexistência de contradição, obscuridade ou omissão no julgado, mantendo-se o v. Acórdão recorrido em todos os seus termos.

É o que cumpria relatar.

## V O T O

Submeto os presentes Embargos de Declaração à decisão soberana do Pleno, nos seguintes termos.

Conheço dos Embargos de Declaração interpostos pelo Órgão Fazendário, cujos pressupostos de admissibilidade se encontram presentes, na conformidade do estabelecido pelo Regimento Interno deste Tribunal, em seu artigo 140.

No que tange à análise de mérito, cabe tecer considerações inaugurais quanto aos procedimentos instaurados pelos Tribunais de Contas para promover auditoria governamental, em cumprimento de sua competência constitucional.

Nesta senda, segundo as Normas de Auditoria Governamental aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro[1], o Tribunal de Contas tem competência para aplicar seus próprios critérios de julgamento às diversas situações que surjam no curso da auditoria governamental, bem como em relação à definição do planejamento, do escopo, da execução e do relatório da respectiva auditoria. Tem

---

**[1] NAG 2000. RELATIVAS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS. In Normas de Auditoria Governamental – NAGs Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro. Tocantins. Instituto Rui Barbosa. 2011. Fls. 19 e sgts**

liberdade, pois, para programar seu trabalho de acordo com sua competência legal, bem como adotar metodologias apropriadas ao objeto de análise.

O presente processo, ainda que sob a alcunha inaugural de “Estudos”, teve escopo claramente delineado desde seu início. Nessa medida, o exame da matéria em apreço, efetuado por Equipe Multidisciplinar, refletiu nítido caráter de auditoria governamental, na forma das conclusões dos técnicos reproduzidas em Relatório de fls. 30/53, do qual se extrai posicionamento e comentários de profissionais deste Tribunal de Contas, calcados em levantamento de informações técnicas e análises imparciais, devidamente consubstanciadas em evidências, segundo os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, etc., em conformação com a responsabilidade social do gestor de coisa pública.

Nessa medida, o Acórdão embargado, resultante do devido processo legal, encerra decisão definitiva, relativamente à matéria apreciada e submetida ao Pleno. É decisão que se encontra apta, assim, à produção de seus efeitos jurídicos, inclusive no que concerne à imposição de providências ordenadas por meio de determinações.

Como assevera a ilustre Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

***“A decisão do Tribunal de Contas faz coisa julgada, não só no sentido assinalado para a coisa julgada administrativa (preclusão da via administrativa, por não cabimento de qualquer recurso), mas também e principalmente no sentido de que ela deve ser necessariamente acatada pelo órgão administrativo controlado, sob pena de responsabilidade, com a única ressalva para a possibilidade de impugnação pela via judicial” (Coisa julgada – Aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União. Revista do Tribunal de Contas da União, vol. 27, nº 70, out/dez/1996, p. 23/36).***

Quanto aos aspectos técnicos, a matéria examinada teve impulso com o exame das Contas do Executivo Municipal do Exercício de 2007, ocasião esta em que se determinou, por decisão unânime do Colegiado, a formação de Grupo de Trabalho interno para estudo da matéria. Nessa medida, a análise do tema foi tratada como verdadeiro desdobramento do exame das Contas Governamentais, no que tange à confrontação da Lei Municipal 13.245/01 e sua oposição ao regramento federal estabelecido pelo artigo art. 50, parágrafo 2º da LRF cc com a Portaria 559/07/STN, bem como diante da Lei Ordinária Federal nº 9.394/96, além do enfoque dado ao impacto orçamentário/financeiro.

Assim, considerando os argumentos apresentados pela Equipe Multidisciplinar, o Órgão Pleno deste Tribunal se posicionou, de forma a concordar com o entendimento técnico exarado, no sentido de que a diretriz constitucional do artigo 212 refletida na Lei Ordinária Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), não se coaduna com o cômputo dos gastos com os inativos da Educação, na verba carimbada para as ações governamentais voltadas para manutenção e o desenvolvimento do ensino, revendo, assim, a jurisprudência deste Tribunal em exercícios anteriores.

Afirmou-se como adequado, pois, o entendimento ditado pela Secretaria do Tesouro Nacional, com poderes regulamentares na seara das finanças públicas a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, ponderando sobre a importância da uniformidade de procedimentos que devem ser adotados pelos entes estatais.

Aliás, sobre o tema, vale trazer à colação recente decisão proferida pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, com trecho de ementa transcrito abaixo:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS – NÃO INCLUSÃO NO ROL DO ART. 70 DA LEI Nº 9.394/96 – IMPOSSIBILIDADE DE COMPOREM O PERCENTUAL DE APLICAÇÃO NO ENSINO – FUNDOS DE PREVIDÊNCIA EM PROCESSO DE CAPITALIZAÇÃO INSUSTENTABILIDADE DOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS – ADEQUAÇÃO DO TEXTO DE LEI À REALIDADE FÁTICA – EXCEPCIONALIDADE**

***Consulta. Associação Mineira dos Municípios (AMM). Aplicação de recursos no ensino. Art. 212 da CR/88. Despesas com aposentadorias e pensões. Não inclusão no rol do art. 70 da Lei nº 9.394/96. Impossibilidade de comporem o percentual de aplicação no ensino. Inteligência da INTC nº 13/08. Fundos de previdência ainda em processos de capitalização. Insustentabilidade dos orçamentos municipais. Necessidade de adequação do texto da lei à realidade fática. Excepcionalidade. Prevalência da orientação do TCEMG da possibilidade de tais despesas comporem o percentual do ensino até a capitalização integral dos fundos de previdência.***

**1) <u>As despesas com inativos e pensionistas não podem ser consideradas, para o fim de apuração do limite constante no art. 212 da Constituição Federal, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, com fulcro nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96 e nos arts. 5º, I, e 6º, VII, da Instrução Normativa TC nº 13/08. Tais despesas não constam no rol do art. 70, isto é, não contribuem para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.</u> (grifo nosso)**

**(.....)"**

À vista do exposto, conclui-se que o Acórdão não apresenta falta de clareza nos seus termos, por obscuridade, contradição ou omissão, sendo a decisão apta à produção de seus efeitos. Desta feita, nego provimento aos Embargos de Declaração opostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal mantendo-se a decisão proferida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

**VOTO EM SEPARADO** proferido pelo <u>Conselheiro Domingos Dissei</u>

Conheço dos Embargos de Declaração apresentados pela Procuradoria da Fazenda Municipal, uma vez que restaram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 140 do Regimento Interno desta Corte.

Em que pese suscitar a matéria tratada nestes autos, a meu ver, pertinentes questões de ordem jurídica e orçamentário-financeiras que merecem ser sopesadas, como salientou a douta Procuradora Chefe da Fazenda Municipal em seu pronunciamento, entendo que, no que diz respeito ao mérito, não são os embargos de declaração, certamente, a sede apropriada ao reexame das questões de fundo alegadas.

Diante disso, inexistindo no Acórdão recorrido omissão ou contradição a ser aclarada, NEGO PROVIMENTO aos Embargos de Declaração apresentados pela Procuradoria da Fazenda Municipal, manteando o Acordão recorrido, por seus próprios fundamentos.

É o meu Voto.

**1º JULGADO**

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro ANTONIO CARLOS CARUSO – Revisor, após vista que lhe fora concedida na 2.570ª S. O., ocasião em que votou o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório, adendo ao relatório, voto e complementação do voto do Relator, em conhecer das conclusões alcançadas pelos Órgãos Técnicos desta Corte e em julgar obrigatório que o Executivo Municipal deixe de incluir os porcentuais das despesas com inativos da Educação no cômputo do cálculo do porcentual mínimo de 25% exigido constitucionalmente para aplicação na manutenção e desenvolvimento do Ensino.

**ACORDAM**, ademais, à unanimidade, nos termos da declaração de voto apresentada pelo Conselheiro ANTONIO CARLOS CARUSO – Revisor, considerando que o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, nos termos do parágrafo único do artigo 174 do Regimento Interno desta Corte, houve por bem reformular seu voto, para acompanhar, neste sentido, o voto do Conselheiro Revisor, em determinar ao Executivo Municipal que faça as adequações às novas regras em tempo hábil para que surtam efeito, no mínimo, para o exercício financeiro de 2013, ressalvando, entretanto, os atos que se apresentarem impossíveis de serem de pronto atendidos, a exemplo do fato relacionado com a circunstância de que o projeto da lei orçamentária para 2012 já se encontra na Câmara Municipal para votação.

**ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício, acompanhado de cópia do presente Acórdão, aos Excelentíssimos Senhores Prefeito Municipal e Presidente da Câmara Municipal de São Paulo.

Participaram do julgamento os Conselheiros ANTONIO CARLOS CARUSO – Revisor, EURÍPEDES SALES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda "ad hoc" FÁBIO COSTA COUTO FILHO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de novembro de 2011.

EDSON SIMÕES – Presidente.

MAURÍCIO FARIA – Relator.

## RELATÓRIO

Trata o presente de análise desenvolvida por grupo de estudos constituído por equipe multidisciplinar, envolvendo auditores da Secretaria de Fiscalização e Controle e membros da Assessoria Jurídica de Controle Externo, em cumprimento da determinação proferida por este Colegiado quando da emissão de parecer sobre as contas da Prefeitura do Município de São Paulo do exercício 2007, visando avaliar a possibilidade da exclusão do valor das despesas com servidores inativos da Educação do cômputo dos percentuais mínimos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino no Município de São Paulo, exigidos pela Lei Orgânica do Município e pela Constituição Federal, tendo presente orientações trazidas pela Portaria nº 559/07 da Secretaria do Tesouro Nacional e a Lei Municipal nº 13.245/01.

Constam do minucioso parecer de fls. 30/53 as conclusões alcançadas pelo referido grupo, o qual abordou os aspectos abaixo enumerados, a serem relatados de forma resumida.

### 1. Histórico da legislação.

Neste item destacou-se que o tema tem origem na Lei Ordinária Federal nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996, que, diferentemente da norma anterior, não dispôs expressamente se os gastos com a manutenção de inativos da Educação deveriam ou não compor as despesas para fins de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nesse contexto, veio a lume a Lei Municipal nº 13.245 de 26 de dezembro de 2001, diploma que trouxe o seguinte preceito, "in literis": *"Art. 2º Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: IX. Proventos pagos aos servidores municipais inativos e oriundos do quadro da Educação."*

Ocorre que, em 2007, com o objetivo de uniformizar procedimentos de auditoria, foram realizados encontros entre os Tribunais de Contas, com a participação de técnicos do Ministério da Educação e da Secretaria do Tesouro Nacional, que resultaram na publicação, em 21 de agosto de 2007, da Portaria STN/559, que alterou especificamente a forma de elaboração do Anexo X, do Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do relatório resumido da execução orçamentária, introduzindo conceitos e novas interpretações na questão da despesa com inativos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

No corpo da referida Portaria, a Secretaria do Tesouro Nacional assim concluiu*: "Considerando a interpretação conjunta dos artigos 37 e 40 da Constituição Federal de 88, os artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96 e o artigo 22 da Lei nº 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, 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."*

**2. Evolução histórica das receitas e despesas consideradas para fins da manutenção e desenvolvimento do ensino.**

No período compreendido entre 2002 e 2007, foi apurado um crescimento médio anual de 14% da receita considerada para fins da manutenção e desenvolvimento do ensino.

De outra banda, a parcela de despesas relativas aos gastos com os inativos da Educação teve o seguinte comportamento: entre 2002 e 2004, representavam uma média de 21% dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Em 2005, caiu para 15,6% e, em 2006 e 2007, houve uma redução da média dos gastos para 8,8%.

Esse cenário das despesas com os inativos se explica pela criação, em maio de 2005, do Regime Próprio da Previdência Social, a partir do qual as aposentadorias passaram a ser pagas pelo Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM. Desta forma, restaram como despesas com inativos da Educação, para fins dos cálculos dos mínimos exigidos, apenas as despesas que, proporcionalmente, são pagas com recursos da Prefeitura transferidos ao IPREM para suprir a insuficiência financeira do regime.

**3. Evolução da insuficiência do Regime Próprio de Previdência Social.**

Os técnicos apuraram que a média mensal de repasse para cobertura da insuficiência do regime cresceu 11,7% do ano de 2005 para o 2006, mais 12,5% em 2007, e, em 2008, a média mensal subiu 2,3% em relação ao ano anterior.

Eventual análise da evolução futura dos valores relacionados à insuficiência financeira do regime, com base em cálculos atuariais, restou impossibilitada, haja vista as deficiências existentes nas demonstrações atuariais publicadas pelo Instituto, conforme apontado no relatório anual de fiscalizações sobre as contas do IPREM relativas ao exercício de 2007 (TC 1.077.08-82).

**4. Entendimento dos demais Tribunais de Contas.**

Foram consultados os demais Tribunais de Contas do País a respeito da inclusão ou não da despesa com inativos e sua fundamentação.

A partir das treze respostas formalizadas, apurou-se que quatro Tribunais consideram e nove não consideram as despesas com inativos no cômputo dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

**5. Da análise jurídica.**

A nova conjugação dos dispositivos legais pertinentes à matéria levou ao entendimento no sentido de que *"o preceito contido no artigo 2º, inciso IX, da Lei Municipal nº 13.245/01, ao considerar as despesas com os inativos da Educação para os fins de manutenção e desenvolvimento do ensino, tem sua aplicabilidade prejudicada na ordem jurídica atual, em especial diante do conteúdo da Portaria nº 559/07 da Secretaria do Tesouro Nacional",* razão pela qual conclui-se *"pela exclusão das despesas com inativos da Educação do cômputo dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino municipal."*

Tal parecer foi endossado pelo Subsecretário de Fiscalização e Controle, que também observou que, em caso de eventual acolhimento das conclusões alcançadas pelo Colegiado, sua aplicação somente seria viável a partir do exercício financeiro de 2010, à luz dos prazos para aprovação dos instrumentos de planejamento financeiro e orçamentário do Município.

Dada a relevância da matéria, foram as Secretarias Municipais de Negócios Jurídicos e de Finanças oficiadas do teor dos estudos elaborados, para pronunciamento, as quais fizeram acostar às fls. 89/114 suas manifestações, de forma a defender a sistemática atual, a teor da disciplina traçada pela Lei Municipal nº 13.245/01.

Submetidos os autos à consideração da Secretaria Geral, ponderou o Ilustríssimo Senhor Secretário que os estudos contêm relevantes informações de cunho jurídico e financeiro, permitindo ao Egrégio Plenário a oportunidade de realização de um novo debate e deliberação a respeito da matéria, tendo sempre em foco a consecução dos objetivos básicos da Educação.

É o Relatório. **(2.447ª S.O.)**.

# ADENDO AO RELATÓRIO

Trata o presente de análise desenvolvida por Grupo de Estudos constituído por equipe multidisciplinar, envolvendo auditores da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e membro da AJCE, em cumprimento à determinação proferida por este Colegiado quando da emissão de Parecer sobre as Contas da Prefeitura do Município de São Paulo, exercício de 2007, visando a avaliar a possibilidade da exclusão do valor das despesas com servidores inativos da Educação do cômputo dos percentuais mínimos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de São Paulo, exigidos pela Lei Orgânica do Município e pela Constituição Federal, tendo presente orientações trazidas pela Portaria 559/07 da Secretaria do Tesouro Nacional e a Lei Municipal 13.245/2001.

O julgamento deste processo teve adiamento, nos termos regimentais, retornando à pauta na última sessão de julgamento de 20/7/2011, na fase de discussão, ocasião em que pedi a retirada dos autos de pauta com o propósito de atualização dos termos do voto desta Relatoria.

Destaco que minucioso relatório das análises proferidas nos autos, pelos órgãos técnicos, já foi objeto de leitura em Plenário na Sessão Ordinária 2.566ª, razão pela qual peço vênia aos meus pares para me abster de sua releitura, passando diretamente ao voto. **(2.570ª S.O.)**.

# VOTO

Considerando que os estudos foram ultimados em cumprimento ao quanto determinado por este Colegiado, trago os autos a julgamento.

O tema em apreço teve impulso quando do exame das contas do exercício de 2007, por força da edição da Portaria 559/07 da Secretaria do Tesouro Nacional, ocasião essa em que se determinou, por decisão unânime deste Colegiado, a formação de grupo de trabalho interno para estudo da matéria, cujo debate tem sido travado desde então em seu duplo aspecto:

a) O aspecto jurídico, no que tange à confrontação da lei Municipal 13.245/01 e sua oposição ao novo regulamento federal estabelecido pelo artigo 50, parágrafo 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, combinado com a Portaria 559/07 da Secretaria do Tesouro Nacional, e

b) Sob o enfoque do impacto orçamentário financeiro.

De lá para cá, a questão relacionada à inclusão do cômputo do gasto com inativos da Educação, para aferição do cumprimento do porcentual mínimo constitucional, a ser objeto de anotações, por parte da Auditoria deste Tribunal, por ocasião da apreciação da Prestação de Contas do Executivo Municipal de 2008, 2009 e 2010 sem que, contudo, tenha o Colegiado aprofundado este tema naquela esfera por restar ainda pendente de apreciação o estudo realizado nestes autos.

Cumpre destacar o fato inovador trazido no âmbito de análise da Prestação de Contas de 2010 pela Auditoria no sentido de que, se fosse considerado como parâmetro de análise o enquadramento determinado pelo Sistema de Informação Orçamentária do Poder Executivo e pela Secretaria do Tesouro Nacional, no sentido da exclusão das despesas com inativos, o porcentual aplicado apurado seria de 24,12% da Receita na manutenção e desenvolvimento do ensino e 28,75% quando consideradas, também, as despesas com a denominada Educação Inclusiva, abaixo portanto dos mínimos constitucional e da Lei Orgânica Municipal, a dar ensejo à aplicação das penalidades previstas no artigo 28 da Lei Federal 11.494/07 e no artigo 25, parágrafo 1º, inciso IV, alínea "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal (restrição ou recebimento de transferências voluntárias), Constituição Federal 25% e Lei Orgânica do Município 31%.

Diante desse cenário, a meu ver, torna-se mais ainda premente o enfrentamento da matéria por esta Corte. Vejamos, quanto ao aspecto jurídico, considerando os argumentos apresentados pelo Grupo de Estudos, posiciono-me favoravelmente às conclusões alcançadas, no sentido de que a Diretriz Constitucional refletida na Lei Ordinária Federal 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional) não se coaduna com o cômputo dos gastos com os inativos da Educação para a aferição do porcentual mínimo legal das ações governamentais voltadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino, revendo assim, a Jurisprudência deste Tribunal, em exercícios anteriores.

Como bem destacou o Grupo de Estudos, o fato da nova norma (Lei 9.394/96) não ter citado como admissíveis as despesas com os inativos, em desalinho com a lei anterior, não parece acidental, permitindo inferir que foi esta a efetiva intenção do Legislador, não em menosprezo àqueles servidores já afastados que merecem todo o respeito e consideração, mas devido à própria condição de inativos visto que, desligados de sua atividade no ensino, estão impedidos, na nova condição, de agregar contribuição à Educação, de modo a concorrer para sua manutenção e seu desenvolvimento, objetivos esses logicamente condizentes apenas com os profissionais que estejam na atividade educacional.

Em reforço ao entendimento do vínculo que deve haver entre a despesa e o alcance dos objetivos traçados para o Sistema de Ensino, observo que a referida lei relacionou, em seu artigo 71, despesas que não devem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do Ensino, em especial o inciso VI, que afasta as despesas relacionadas com profissionais que, mesmo integrantes do Corpo Docente e demais trabalhadores da Educação, estejam em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do Ensino.

Nesse mesmo sentido, a orientação ditada pela Secretaria do Tesouro Nacional, com poderes regulamentares na seara das finanças públicas, a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, objetivando, inclusive, a consolidação das contas de todos os entes da Federação, nos leva a ponderar sobre a importância da uniformidade de procedimentos, que devem ser adotados pelas diferentes esferas governamentais, buscando os fins colimados e, para tanto, devendo os mesmo se comprometerem com as diretrizes traçadas em âmbito nacional.

Nesse contexto, fato é que a Lei Municipal Paulistana nº 13.245/01, quando aprova a inclusão das despesas com inativos nos cálculos dos porcentuais mínimos das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, deixa, assim, de espelhar uma compatibilidade vertical com as normas gerais de Direito Público Financeiro hoje existentes, bem como revela a não pertinência quanto aos fins colimados pela Lei de Diretrizes e Base.

Cabe assinalar, ainda, que a opção do legislador constituinte pelo estabelecimento de porcentuais mínimos de gastos em relação às receitas de impostos para as despesas com saúde e educação expressam políticas públicas de Estado, que prevalece por força da Constituição, afastando, para fins normativos, as considerações doutrinárias que questionam, em tese, essa opção constitucional pelos porcentuais mínimos legais obrigatórios, em nome do não enrijecimento dos orçamentos e da qualidade do gasto público.

Por derradeiro, resta-nos enfrentar a análise do impacto financeiro da eventual exclusão da parcela de gastos com inativos da educação.

Do último exercício financeiro analisado, de 2010, referida despesa foi apurada por rateio, e importou no valor de 693,6 milhões de reais, equivalente a 10,3% do total de gastos com a Educação, que foi de 6,7 bilhões e correspondente a 3,3% das receitas de 20,9 bilhões, consideradas para cálculo do mínimo legal de 31%.

A proporção desse gastos sofreu forte redução no exercício de 2006, ano em que foi implantado o regime próprio da Previdência Social, com aumento das contribuições e a redução do subsídio municipal e, a partir de então, tem se mantido praticamente estável nos últimos cinco exercícios, como pode ser observado no quadro a seguir:

| Exercício | Inativos da Educação (A) | Gasto considerado com Educação 31% LOM art. 208 (1) (B) | % (A/B) | Receita Considerada (2) (C) | % (A/C) | Cálculo dos 31% (B/C) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2003 | 556.456.356 | 2.781.571.754 | 20,01 | 8.490.818.423 | 6,55 | 32,76 |
| 2004 | 651.409.136 | 3.011.647.454 | 21,63 | 9.647.894.056 | 6,75 | 31,22 |
| 2005 | 565.616.292 | 3.627.475.354 | 15,59 | 10.967.300.316 | 5,16 | 33,08 |
| 2006 | 353.064.121 | 4.171.430.422 | 8,46 | 13.105.997.360 | 2,69 | 31,83 |
| 2007 | 443.442.658 | 4.791.412.782 | 9,25 | 14.869.730.145 | 2,98 | 32,22 |
| 2008 | 473.379.475 | 5.321.077.146 | 8,90 | 16.831.762.166 | 2,81 | 31,61 |
| 2009 | 589.794.350 | 5.864.869.544 | 10,0 | 17.733.070.033 | 3,3 | 32,12 |
| 2010 | 693.626.428 | 6.725.533.567. | 10,3 | 20.887.172.493 | 3,3 | 32,07 |

Os gastos considerados com os inativos são apurados por meio de rateio e considera a mesma proporção do pessoal ativo da Educação em relação ao gasto total do pessoal ativo da Prefeitura Municipal, porcentual este aplicado no montante despendido com os repasses efetuados ao IPREM para cobertura da insuficiência financeira do Regime Próprio da Previdência.

Nesse sentido, a previsão da evolução dos gastos com os inativos permanece comprometida, ou inapreensível, em razão das impropriedades constatadas pela Auditoria na publicação da projeção atual do Regime Próprio da Previdência Social do IPREM, que não esclarece a tendência de comportamento da insuficiência do regime, ou seja, se o sistema será auto-sustentável. De todo modo, embora se observe um crescimento na insuficiência do Regime de Previdência que foi apurado em 2008 no valor de R$ 908.789.991,00, em 2009 no montante de R$ 1.077.249.955,00, em 2010 no valor de R$ 1.217.743.027,00 há que se considerar a evolução da arrecadação municipal, que no mesmo período, mesmo diante da crise mundial de 2008/2009, apresentou expressivo aumento nominal de 30.6% acima dos indicadores econômicos, outros, passando de 21,5 bilhões em 2008 para 28,1 bilhões de reais em 2010, o que leva a concluir que, orçamentariamente, existem condições favoráveis para a adoção de medidas progressivas visando a exclusão das referidas despesas do cômputo dos gastos com a Educação, dada sua baixa representatividade, ou seja, cerca de 2,5% das despesas totais do Município, que em 2010 alcançaram a cifra de 27 bilhões de reais.

Cabe destacar, ainda, outros indicadores que corroboram o entendimento de que a conjuntura econômica da Prefeitura reúne condições para o redirecionamento dos recursos na área da Educação, como por exemplo, na Economia Orçamentária do Município que alcançou em 2010 o valor de 765,8 milhões de reais. O excesso de arrecadação no mesmo período, da ordem de 2,3 bilhões de reais, fato esse que contribui para o resultado positivo da Execução Orçamentária no montante de 1,22 bilhão de reais. O aumento do saldo disponível de recursos financeiros que, ao final de 2009, era de 2,1 bilhões e passou a 3,7 bilhões em dezembro de 2010, refletindo uma geração de caixa da ordem de 1,6 bilhão. E, ainda, o superávit financeiro de 1,5 bilhão, que constitui fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais no corrente exercício.

Diante desse cenário, considerando na série histórica a consistente capacidade em ampliar, a cada exercício, as receitas municipais, não nos parece que existam grandes obstáculos para o Município de São Paulo assumir, gradualmente, o conceito proposto neste estudo sobre despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino, indiscutivelmente mais compatível e coerente com o espírito original da Norma Constitucional que fixa o porcentual mínimo para despesas com a Educação. Além do mais, o desafio de fazer evoluir os indicadores de aprendizado na cidade que concentra o mais favorável ambiente de conhecimento do país, legitima a ampliação dos gastos com a Educação, como contribuição a um esforço que é nacional.

Frente ao exposto, conheço das conclusões alcançadas pelos Órgãos Técnicos desta Casa, invocando-as como razão de decidir, e voto pela obrigatoriedade do Executivo Municipal deixar de incluir, gradualmente, os porcentuais das despesas com inativos da Educação no cômputo do cálculo do porcentual mínimo de 25% exigido constitucionalmente para aplicação na

manutenção e desenvolvimento do Ensino, adotando-se, na esteira da Lei Ordinária Federal 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional) e na Portaria 559/07 da Secretaria do Tesouro Nacional, a seguinte regra de transição:

"A partir de 2012, no período de cinco exercícios financeiros, os gastos com inativos da Educação serão excluídos, progressivamente, do cálculo supracitado à proporção de 1/5 a cada ano, cumulativamente, de modo que, no exercício de 2016 esses dispêndios estejam integralmente eliminados da composição das despesas mínimas constitucionalmente estabelecidas para a Educação, estando assim depurado o porcentual de 25% de receitas de impostos, incluindo as transferências, estabelecido para fim de aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do Ensino (artigo 212 da Constituição Federal), conforme definido na Lei Ordinária Federal 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional) e na Portaria 559/07 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Encaminhe-se cópia da Decisão proferida, nos termos regimentais, ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal e ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de São Paulo. **(2.570ª S.O.)**.

**COMPLEMENTAÇÃO DO VOTO** proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

Gostaria de reformular o meu voto proferido como Relator, e acompanhar o voto do Revisor neste sentido. Eu acho que é adequado, nós teremos eleições municipais o ano que vem, não haverá interferência na aprovação da Lei Orçamentária para 2012.

Então, considerando todos os fatores, como o orçamento municipal com receitas consistentes e a importância dessa medida fortalecendo a educação, que eu entendo que é realmente a grande prioridade nacional, então, eu acompanho o Revisor.

**DECLARAÇÃO DE VOTO** apresentada pelo Conselheiro Antônio Carlos Caruso

Coloco-me em consonância com o posicionamento do I. Relator Maurício Faria, que de forma clara e abrangente examinou a questão enfocada pelo Grupo de Estudo deste Tribunal, vindo a votar pela obrigatoriedade do Executivo Municipal abster-se de incluir os percentuais das despesas com inativos da Educação no cômputo do seu cálculo.

O contido nestes autos, não só os estudos encetados pelos técnicos, como as justificativas apresentadas pelas Secretarias Municipais dos Negócios Jurídicos (fls. 89/104) e das Finanças (fls. 105/114), levaram-me a um reexame da matéria, anteriormente enfrentada por esta Corte, e me convenci do acerto do voto do I. Conselheiro Relator no que tange ao mérito da questão enfrentada.

Entendo que a Lei Municipal nº 13.245, de 26 de dezembro de 2001, deve ser revista pelo Executivo Paulistano na esteira da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei Federal nº 9.394/96 e da Portaria 559/07 da Secretaria do Tesouro Nacional, editada em consonância com os preceitos da lei Complementar nº 101/2000.

Discordo, no entanto, da proposição do I. Relator de uma regra de transição para a exclusão dos gastos com inativos posto que, diante deste novo enfoque da questão, as medidas a serem tomadas pelo Executivo deverão ser imediatas.

Há de se ressalvar, desde logo, os atos que se apresentarem impossíveis de serem de pronto atendidos, a exemplo do fato relacionado com a circunstância de que o projeto de lei orçamentária para 2012 já se encontra na Câmara Municipal para votação.

Destarte, o Executivo Municipal deverá adequar-se às novas regras em tempo hábil para que surtam efeito, no mínimo, para o exercício financeiro de 2013.