



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 14/12/2016

ITEM: 001

TC-001564/026/13

Município: Campinas.

Prefeito(s): Jonas Donizette Ferreira.

Exercício: 2013.

Recorrente(s): Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 01-12-15, publicado no D.O.E. de 13-01-16.

Advogado(s): Luiz Ricardo Ortiz Sartorelli (OAB/SP nº 248.543), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Graziela Nóbrega da Silva (OAB/SP nº 247.092), Mário Orlando Galves de Carvalho (OAB/SP nº 73.863), Rodrigo Guersoni (OAB/SP nº 150.031), Paulo Francisco Tellaroli Filho (OAB/SP nº 193.532), Ricardo Henrique Rudnicki (OAB/SP nº 177.566), Beatriz Neme Ansarah (OAB/SP nº 242.274), Felipe Moretti Fischl (OAB/SP nº 250.866), Júlio César Mariani (OAB/SP nº 143.303), Valéria Small (OAB/SP nº 330.890) e outros.

Acompanha(m): TC-001564/126/13 e Expediente(s): TC-034151/026/13, TC-002725/003/13 e TC-039819/026/15.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto, Renata Constante Cestari e Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

Sustentação oral proferida em sessão de 30-11-16.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, em face do r. parecer favorável, emitido pela E. Primeira Câmara - em Sessão de 01.12.15¹, à aprovação das contas da PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, exercício de 2013.

O inconformismo do d. Órgão Ministerial de Contas diz respeito à aplicação dos recursos na manutenção e valorização do ensino, provenientes da arrecadação e transferência de impostos, fixados no r. voto combatido em 27,03%, ficando marcada a controvérsia pela inclusão de valores em montante de R\$ 30.548.397,63 – destinados à cobertura do CAMPREV.

Relembro que o apontamento da inspeção, considerando a exclusão desse montante, indicava investimentos no setor educacional limitados a 24,45%, sob os seguintes argumentos:

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 01.12.15, estava formada pelo e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho - Presidente e Relator, e pelos ee. Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues e Renato Martins Costa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



a) **Cobertura de Déficit – CAMPREV:** 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.

Ocorre que conforme o contido no “Manual Básico de Aplicação no Ensino e as Novas Regras” - (Dezembro/12)” (fls. 139/140 do Anexo I), tal valor não pode ser computado, pois, conforme Nota Técnica 633/2011 (fls. 142/145 do Anexo I), os aportes para cobertura de déficit atuarial não serão incluídos na despesa com pessoal, e, por simetria, não poderão ser utilizados nos mínimos constitucionais da educação.

Mas ao contrário, a r. decisão combatida, por sua vez, após instrução regular do feito, delimitou a matéria nos seguintes termos:

“2.3. ENSINO – ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Quanto ao investimento no ensino, para fins de atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal, a Fiscalização, após inclusões e exclusões de despesas, apurou um índice de as 24,45% das receitas originárias de impostos e transferências, enquanto que no Fundeb a instrução indica a aplicação de 100% das receitas recebidas desse Fundo e 83,27% no magistério.

Contudo, analisadas as argumentações de defesa, bem como as informações que constam dos autos, a Assessoria Técnica refez os cálculos e apurou que foi destinado à educação 27,03%, para fins de atendimento ao artigo 212 da Carta Maior, ao passo que, relativamente aos recursos recebidos do Fundeb, não houve reparação dos índices apurados pela equipe de fiscalização.

Coube destaque à exclusão da despesa destinada ao Instituto de Previdência do Município – CAMPREV, a título de pagamento de cobertura de déficit atuarial do regime próprio de Previdência relativo aos servidores que pertencem ao quadro da Secretaria de Educação, que atingiu a cifra de R\$ 30,548 milhões.

A defesa contesta referida exclusão, relativa ao 1º semestre, bem como solicita a inclusão de R\$ 30,474 milhões pertinente ao 2º semestre, esta última não reconhecida pelo sistema Audesp, por ter sido contabilizado como interferência financeira.

Sobre o tema, a Assessoria Técnica consignou que, embora tais gastos não sejam computados na apuração da despesa de pessoal do Executivo, os mesmos podem ser apropriados nos cálculos do ensino, adotando como parâmetro vasta jurisprudência deste Tribunal.

Nada obstante o posicionamento que prevaleceu na conclusão do r. Parecer, citada pelo órgão técnico, relativamente às contas de 2006 da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, TC-3222/026/06, em sessão Plenária, de 02/12/09, que divergiu da instrução ao acolher as ponderações apresentadas pela autoridade responsável, determinando o retorno da despesa ao cômputo do ensino, não se amolda ao presente caso.

No caso dos autos, trata-se, na realidade, de transferência de recursos próprios da Prefeitura de Campinas para um Fundo Financeiro destinado à cobertura de déficit financeiro do Instituto de Previdência Social do Município de Campinas – Camprev, procedimento previsto na Lei Complementar nº 10/2004.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Alinho-me às justificativas apresentadas pela autoridade responsável de que houve equívoco da equipe de fiscalização ao excluir referida despesa do cálculo do ensino, por considerar como aporte de déficit atuarial, baseado na Nota Técnica nº 633/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional, bem como no Manual Básico – Aplicação no Ensino e as Novas Regras, editado por este Tribunal.

Ao extinguir o antigo Instituto de Previdência local e criar novo Instituto de Previdência Social do Município, denominado CAMPREV, a Lei Municipal Complementar nº 10/2004 segregou as massas de inativos, instituindo o Fundo Previdenciário para os servidores admitidos a partir da promulgação da Lei, em 30/06/2004, e o Fundo Financeiro, de caráter temporário, para suportar as despesas com os servidores admitidos até a data da promulgação desse diploma legal.

E quanto à gestão administrativa dos recursos para pagamento dos inativos, passou a ser integralmente por intermédio do CAMPREV², incluindo os admitidos antes da edição do mencionado diploma, porém para esses casos os recursos seriam transferidos pela Prefeitura à conta do Fundo Financeiro acima mencionado, não se tratando de recursos para o equilíbrio de déficit atuarial.

A inclusão dessa despesa nos cálculos do ensino encontra-se em sintonia com o que prevê o Manual Básico – Aplicação no Ensino e as Novas Regras, desta Corte:

“A modo do art. 19, § 1º, VI da Lei de Responsabilidade Fiscal, só se integram à despesa laboral os gastos da inatividade suportados, exclusivamente, pelo Tesouro e, não, por fontes de custeio do RPPS (compensações do INSS, contribuições funcionais e patronais, entre outras). Assim, na Educação, só ingressa a parcela deficitária dos sistemas próprios de aposentadorias e pensões, lembrando que isso não pode nunca onerar os 60% do FUNDEB, destinados, única e tão somente, ao pessoal em efetivo exercício no magistério; (...).”

Resolvi consultar o relatório produzido pela fiscalização das contas de 2014, TC-000037/026/14, onde a própria Fiscalização corrige o lapso ocorrido nas contas em apreço, procedendo à inclusão no cálculo do ensino, no montante de R\$ 64.000.408,05, relativo à transferência de recursos do tesouro a título de pagamento de cobertura de déficit financeiro, conforme trecho abaixo reproduzido:

B.3.1.1.3. AJUSTES: DESPESAS COM RECURSOS PRÓPRIOS (...) b) Cobertura de Déficit Financeiro – CAMPREV: Inclusão de R\$ 64.000.408,05 (fls. 173/174 do Anexo I), referente à despesa complementar destinada ao CAMPREV a título de pagamento de Cobertura de Déficit Financeiro efetuada com Recursos Próprios.

Nesse toada, reproduzo o trecho do item D-7 do relatório de fiscalização do Instituto de Previdência Social do Município de Campinas – CAMPREV, relativo ao exercício de 2013, TC-000696/026/13:

“(…)

Os Pareceres Atuariais referentes aos balanços do exercício, fundados em base-cadastral de 2013, foram regularmente apresentados quando da prestação de contas do Regime (fls. 268/ 285 do anexo II) e expõe os seguintes resultados:

² Art. 2º - O CAMPREV atenderá aos seguintes objetivos: III - gerenciamento dos recursos repassados para o custeio das folhas de pagamento dos servidores municipais que passarem à inatividade;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



1 – Não há déficit atuarial, pois:

- não há resultado atuarial para o Fundo Financeiro, pois considera que os R\$.14.980.615.973,55 de insuficiência financeira (soma de R\$.6.763.778.254,91 e R\$.8.216.837.718,64 às fls. 270 e 272/273 do anexo II) serão integralmente supridas pelo Ente Público;
- houve superávit de R\$.33.269.370,67 no Fundo Previdenciário (fls. 284 do anexo II) (...)"

Nesse contexto, acolho a pretensão da defesa para que a despesa da ordem de R\$ 30,548 milhões, referente ao 2º semestre, possa ser integrada aos cálculos.

Finalmente, filio-me aos demais ajustes propostos pelo órgão técnico às fls. 1088/1099 dos autos, porque pertinentes, concluindo pela aplicação no ensino no valor de R\$ 680.053.506,47, equivalente a 27,03% de impostos e transferências, dando atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal".

O r. parecer combatido foi publicado em 13.01.16 (fls.1172/1193).

Os autos foram encaminhados ao d. MPC, com ciência de seu recebimento em 17.02.16 (fl.1198vº), data em que foi protocolado o Pedido de Reexame em 17.02.16 (fls. 1199/1216).

Em síntese, iniciou suas razões invocando o decidido nos autos do Agravo – TC-562/010/12, a fim de firmar as prerrogativas do MPC quanto ao prazo em dobro para recorrer e a necessidade de intimação pessoal.

Esclareceu que a controvérsia recursal se resume à natureza jurídica do déficit previdenciário examinado nestas contas, cuja cobertura feita com recursos vinculados ao ensino reputa por inadmissível.

Disse que o montante relativo à cobertura desse déficit financeiro foi incluído nos cálculos da educação, elevando a aplicação geral a 27,03%; e, embora incontroverso que o repasse estaria amparado na Lei Complementar Municipal nº 10/04, o que se questiona é a licitude do envio de recursos vinculados ao piso constitucional da educação para cobertura de benefícios previdenciários custeados pelo Fundo Financeiro do CAMPREV.

Lembrou que o e. Relator entendeu que a fiscalização teria se equivocado ao excluir do cômputo do gasto a cobertura do déficit financeiro, uma vez que considerado erroneamente como aporte de déficit atuarial; e, por consequência, S.Exa. entendeu que a reclassificação do déficit atuarial para financeiro estaria em conformidade com a Nota Técnica 633/11 da STN e em conformidade com o Manual Básico desta Corte.

Anotou que o ponto da divergência que justifica a pretensão recursal reside nessa questão; pois, ainda que a fiscalização tenha inicialmente classificado o déficit como atuarial, sua classificação para financeiro – tal qual feita no voto condutor, jamais validaria a contabilização da sua cobertura como despesa legitimada no art. 70 da LDBE, assim como não mitigaria a ilegalidade da conduta da PM de Campinas contra o regime constitucional de gasto mínimo no ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Avaliou que não pode se buscar por fundamento a classificação como “despesa de pessoal” – art. 19, § 1, VI, da LRF, para a inclusão dessa despesa no ensino.

Considerou que o regime de piso constitucional da educação se refere única e exclusivamente às despesas de pessoal ativo do setor, com os respectivos encargos; e, desse modo, inconstitucional e ilegal a integração pretendida pela Recorrida.

Comentou que o uso dos recursos vinculados da educação para suprimimento de déficit do CAMPREV implicou a contabilização de mais de R\$ 61 milhões como se fora gasto no período, para manter e desenvolver o ensino público municipal; quando, na verdade, o déficit em questão jamais alcançaria a condição de encargo patronal – ou congênere de aporte previdenciário, relativo à folha dos atuais servidores da ativa que estejam vinculados à rede pública municipal de ensino.

Estimou que esse montante correspondeu ao custo anual de manutenção de quase 20 mil estudantes no ensino infantil pré-escolar e/ou nas séries iniciais do ensino fundamental.

O MPC disse que visa a revisão do entendimento externado no voto condutor do r. parecer favorável de que a despesa inicialmente glosada e depois reincluída nos cálculos de aplicação do ensino campineiro, não teria natureza de déficit atuarial, mas se comportaria como mera transferência de recursos a Fundo Financeiro deficitário do RPPS.

Lembrou que a Lei Complementar Municipal nº 10/04 extinguiu o antigo Instituto de Previdência de Campinas, criando o atual CAMPREV, dividindo a massa de inativos e instituindo o Fundo Previdenciário para os servidores admitidos a partir da promulgação do texto em 30.06.04.

Prosseguiu dizendo que o Fundo, de caráter temporário, foi destinado a suportar despesas com servidores – ativos e inativos – admitidos até a data da promulgação do diploma; portanto, via transitória de gestão de inativos; a gestão dos recursos para pagamento dos inativos passou ao CAMPREV, sendo os recursos transferidos pelo Tesouro Municipal à conta do Fundo financeiro, ou seja, os recursos do Fundo e Instituto estão inter-relacionados.

Portanto, constitui um unificado sistema municipal de gerência de recursos de inativos.

O d. MPC transcreveu o art.143 da LC 10/04³, extraíndo que a Prefeitura repassou valores que beneficiam servidores admitidos até a data de

³ **Art. 143.** Fica criado o Fundo Financeiro, de natureza contábil e caráter temporário, para custear, paralelamente aos recursos orçamentários e às respectivas contribuições dos patrocinadores, dos participantes e dos beneficiários, as despesas previdenciárias relativas aos servidores participantes admitidos até a data de publicação desta lei.

§ 1º - O Fundo Financeiro será constituído pelas seguintes receitas:

I - de contribuições adicionais dos patrocinadores necessárias para custear e financiar os benefícios do Regime Próprio de Previdência Social de que trata esta lei;

II - de saldos existentes no Fundo de Caixa Previdenciário, no Fundo de Reserva Previdenciária e no Fundo de Custeio dos Benefícios Previdenciários, criados pela Lei Municipal nº 8.442, de 15 de agosto de 1995;

III - de bens que integravam o patrimônio do Instituto de Previdência dos Municipípios de Campinas - IPMC;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



publicação da norma, para integralização da folha líquida de benefícios do grupo em questão; e, se já era inadmissível a contabilização de cobertura de déficit atuarial como MDE, avaliou que mais ainda o será para saldar déficit financeiro do regime previdenciário, aqui tentando falsear e converter o gasto com inativos como se fora gasto com servidores em atividade.

Invocou que volumosos recursos do Município destinados à educação foram carreados para quem estava fora da sala de aula; inativos da educação são inativos municipais e não docentes ou servidores administrativos em atividade no setor; para o d. MPC somente ostenta a condição de docente, pedagogo, bibliotecário, inspetor escolar e etc., quem está em sala de aula, na escola ou na rede pública municipal.

Frisou vedação à contabilização pela LDB das dessas com inativos no piso constitucional da educação; e, que a cobertura de déficit de RPPS pelo ente público que o mantém, seja em regime de repartição simples, seja em regime de capitalização, para o d. MPC jamais se confundiria com as contribuições previdenciárias funcionais ou patronais, pois representa o extravasamento do custeio dos inativos no curto, médio e longo prazo.

Também alertou que o caso em destaque abre um precedente perigoso para o controle dos gastos fixados no art. 212 da CF/88 e art. 60 da ADCT; e, que tal despesa não revela qualquer atividade-meio ou atividade finalística de manter e aperfeiçoar o ensino público.

Trouxe informação de que a Deliberação nº 06/96, do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, que alterou a Deliberação nº 11/95, admitindo um prazo de dez anos – até 2006, para ajuste e adequação das contas de prefeituras e do Estado, no sentido de excluir do câmputo como despesa em MDE o pagamento de quaisquer benefícios previdenciários ou congêneres, mesmo que originalmente concedidos para pessoal vinculados às carreiras da educação.

-
- IV - de bens e recursos integrantes do patrimônio da Caixa de Previdência dos Servidores da Câmara Municipal de Campinas;
- V - de créditos decorrentes do repasse oriundo do Regime Geral de Previdência Social, sob a forma de compensação previdenciária, nos termos da Lei Federal que rege a matéria;
- VI - de créditos decorrentes do repasse oriundo de outros regimes próprios de previdência de servidores públicos, sob a forma de compensação previdenciária, na forma que dispuser a lei;
- VII - de rendimentos e acréscimos resultantes da aplicação de seus recursos;
- VIII - do superávit gerado pela contribuição dos participantes e beneficiários referidos no caput em relação à despesa previdenciária, enquanto a despesa previdenciária for inferior ao montante arrecadado por estas contribuições;
- IX - do superávit gerado pela contribuição dos patrocinadores em relação à contribuição referente aos participantes admitidos até a data de publicação desta Lei, enquanto a despesa previdenciária for inferior às respectivas contribuições dos servidores ativos, inativos e pensionistas e dos respectivos patrocinadores;
- X - dos recursos de utilização e do produto da alienação de bens e direitos do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Campinas ou a este transferido pelos patrocinadores;
- XI - dos recursos provenientes da carteira habitacional previstos no artigo 10, inciso IV, e das ações previstas no artigo 13 da Lei Municipal nº 8.442, de 15 de agosto de 1995;
- XII - de superávits obtidos pelo Instituto de Previdência Social do Município de Campinas, obedecidas as normas da legislação federal regente e o regulamento geral do sistema;
- XIII - de doações e legados;
- § 2º - Quando as despesas previdenciárias, do grupo de servidores admitidos até a data de publicação desta Lei, for superior à arrecadação das suas contribuições previstas nos art. 138 e 140 e das contribuições previstas no inciso II do art. 141, será assim efetivada a necessária integralização da folha líquida de benefícios do grupo em questão:
- I - 50% (cinquenta por cento) da complementação da despesa será oriunda dos valores acumulados no Fundo Financeiro;
- II - 50% (cinquenta por cento) da complementação da despesa será oriunda de recursos orçamentários de todos os entes patrocinadores, estabelecidos na forma legal instituída para o procedimento orçamentário, observada a previsão de despesa apurada em avaliação atuarial.
- § 3º Quando os recursos do Fundo Financeiro tiverem sido totalmente utilizados, o Poder Executivo Municipal, suas autarquias, fundações e o Poder Legislativo Municipal assumirão a integralização da folha líquida de benefícios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Posicionou-se no sentido que a confirmação da tese combatida implicaria em retrocesso; que os precedentes do TJESP e mesmo dos Tribunais Superiores, incluída a ADFP 45, processada no STF, há quase doze anos, refutam a contabilização falseada de despesas financeiras e de inativos tanto no piso constitucional da educação, quanto na saúde.

Destacou, conclusivamente:

- O pleito recursal encontra amparo no “Manual Básico da Aplicação no Ensino e as novas regras” – TCE/SP, 2012, p.36;
- O art. 6º da EC 59/09, conjugado com o art. 208, I, da CF/88, impõe ao Município de Campinas o dever de universalizar acesso à educação básica obrigatória, primordialmente nos níveis de ensino infantil e fundamental, até 2016, além do dever de assegurar creches à demanda manifesta por vagas para as crianças de 0 a 3 anos de idade, conforme a meta 1 do PNE;
- A única prioridade absoluta prevista na CCF/88 no art. 227 diz respeito à proteção irrestrita aos direitos das crianças e adolescentes;
- Nos prazos e termos fixados pela Lei 13005/14, não é possível mais admitir a mera contabilização formal de despesas em MDE ou de aplicação de recursos.

E, ao final, solicitou o d. MPC:

- seja reavaliado o cálculo efetuado pela Fiscalização, por refletir a real aplicação no ensino no Município de Campinas no exercício de 2013, no percentual de 24,45%;
- Seja o Município instado a não mais proceder ao cômputo nas despesas com ensino das transferências de recursos do tesouro a título de integralização da folha líquida de benefícios dos servidores inativos amparados pelo Fundo Financeiro do RPPS local;
- seja emitido parecer prévio desfavorável à aprovação das contas de 2013, por desobediência ao art. 212 da CF/88;
- sejam encaminhadas cópias dos presentes autos ao Ministério Público Estadual, para ciência e providências.

O d. MPC ainda se manifestou às fls. 1218/1221, ratificando posicionamento pelo provimento do apelo.

Expediu-se notificação pessoal ao Prefeito Municipal de Campinas – intimado em 14.04.16 (fl.1223), sendo apresentadas contrarrazões em 13.05.16 (fls. 1224/1238 e documentos que acompanham).

Em síntese, a Recorrida considerou por equivocado o entendimento do d. MPC.

Disse que já havia prestado esclarecimentos anteriormente, no sentido de que o Município, ao extinguir o IPMC – Instituto de Previdência do Município de Campinas, absorveu todos os recursos e disponibilidade financeiras, ficando responsável integralmente pelo custeio das aposentadorias e pensões de seus servidores e dependentes nos termos da lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Noticiou que, posteriormente, o Município instituiu por meio da LC 10/04 o CAMPREV, autarquia para gerenciar o RPPS, optando por segregar as massas, instituindo o Fundo Previdenciário (art. 142), para os servidores admitidos a partir da promulgação da norma, e instituindo o Fundo Financeiro (art. 143) para as despesas com os servidores admitidos até a presente publicação da lei.

Esclareceu que com a criação do CAMPREV os servidores admitidos após 03.06.04 fariam suas contribuições ao RPPS, nos termos da LC 10/04 – ao Fundo Previdenciário; enquanto que os servidores, tanto aposentados quanto aqueles que foram admitidos anteriormente à data da promulgação da LC 10/04, teriam suas aposentadorias custeadas integralmente pelo Município, por meio do Fundo Financeiro.

Prosseguiu dizendo que a gestão administrativa dos recursos dos aposentados passou a se integralmente do CAMPREV, para todos os servidores, inclusive aqueles admitidos anteriormente à lei de criação do Instituto; e, por essa razão, os custos das aposentadorias dos servidores admitidos antes de 30.06.04 são pagos pela Autarquia, com recursos transferidos pela Prefeitura, tratando-se de recursos transferidos ao Fundo Financeiro.

Asseverou que é desse fundo que se trata o pagamento do déficit ora questionado, FINANCEIRO e não atuarial, como equivocadamente teria registrado a fiscalização.

Disse que sob a óptica contábil, o valor de R\$ 30.548.397,63 foi empenhado adequadamente em encargos patrimoniais; e, a inspeção ao analisar a questão entendeu que a contabilização seria na rubrica 3.1.9.7 – Aportes para cobertura de déficit atuarial, preconizada pela nota técnica nº 633/11, mas que foi explanado, não se refere a déficit atuarial, mas sim financeiro.

Remeteu ao Manual do Ensino – editado em dezembro/12, anotando que a orientação embasa sua alegação:

“Despesas com inativos oriundos da Educação, bancadas por receitas específicas do regime próprio de previdência - RPPS (contribuições, compensações do INSS, entre outras). A modo do art. 19, § 1º, VI da Lei de Responsabilidade Fiscal, só se integram à despesa laboral os gastos da inatividade suportados, exclusivamente, pelo Tesouro e, não, por fontes de custeio do RPPS (compensações do INSS, contribuições funcionais e patronais, entre outras). Assim, na Educação, só ingressa a parcela deficitária dos sistemas próprios de aposentadorias e pensões, lembrando que isso não pode nunca onerar os 60% do FUNDEB, destinados, única e tão somente, ao pessoal em efetivo exercício no magistério; de todo modo, esse ingresso, na despesa mínima, há de estar autorizado na Lei Orçamentária Anual”.

Disse que em vista dos recursos da inatividade terem sido suportados integralmente pelo tesouro e não onerarem os recursos do FUNDEB, entende por sanada a questão, e o valor glosado de R\$ 30.548.397,63 deve recompor os gastos com educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ainda, que o órgão gestor também apontou o erro cometido pela fiscalização, que não considerou o valor do déficit do período de julho/dezembro-13, na ordem de R\$ 30.474.458,85.

Reiterou que os valores repassados ao CAMPREV, por interferência financeira, não se referem a cobertura do déficit atuarial e sim aportes para cobertura de déficit financeiro, para garantia do equilíbrio financeiro do RPPS, ou seja, é repassada a diferença apurada entre as receitas arrecadadas e as despesas com pagamento de inativos e pensionistas.

Alegou que a despesa com pessoal bruta – nos termos da LRF, inclui gastos com ativos, inativos e pensionistas, e os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Desta forma, alegou que para os RPPS que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e apresentem déficits financeiros em todos os exercícios, os recursos repassados pelo tesouro, por meio de interferência, sejam para fazer face ao déficit do exercício ou para constituição de reserva financeira, não são considerados vinculados ao orçamento do RPPS, pois são transferidos após a apuração do déficit financeiro e não podem ser deduzidos do cálculo da despesa com pessoal líquida.

Informou que a despesa com inativos está autorizada na LOA – Lei 14.744/13, do órgão responsável pela execução da despesa; e, que a autorização legislativa prevendo transferência financeira às autarquias encontra-se na LDO.

Afirmou que a despesa ocorreu em 2013 e, por simetria, deve ser computada na educação; e, caso a exclusão permaneça, teríamos o caso da despesa não ser considerada em nenhum ano, ficando em um vácuo de exercício.

Solicitou que sejam acolhidos nos cálculos da aplicação em educação, os valores pagos ao INSS para quitação de dívida parcelada, sendo que a cota parte da educação perfaz o montante de R\$ 1.715.293,61; também pediu a inclusão das despesas glosadas em razão do pessoal em desvio de função.

Disse que todos esses argumentos e justificativas apresentados à época da prestação de contas foram acolhidos pelo e. Relator em Primeira Instância, reiteradas em suas razões de recurso.

Desse modo, anotou que não devem ser acolhidas as razões aventadas pelo d. MPC, uma vez que não encontram guarida no entendimento desta E. Corte; e, diante do exposto, pediu pela negativa de provimento ao apelo interposto pelo Órgão Ministerial de Contas, a fim de manter o r. parecer favorável aos demonstrativos.

A Assessoria Técnica avaliou a matéria e consignou opinião no sentido de que o Recorrente repisa argumentos já apresentados e não acolhidos, razões pelas quais se manifestou pelo não provimento do recurso, mantendo-se inalterada a r. decisão recorrida, ressalvada, entretanto, a hipótese de que o Tribunal entenda apropriada uma eventual alteração do ponto de vista consignado no r. voto que conduziu a emissão do parecer atacado, hipótese em que sugeriu a adoção de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



procedimento similar ao da Deliberação TC-23996/026/15, de 09.12.15, quando foi concedido prazo para todos os jurisdicionados, ao deliberar que somente a partir de 2017 as despesas com o PASEP não mais seriam incluídas nos gastos com pessoal e nas aplicações do ensino e na saúde, para adequado planejamento, notadamente nas respectivas peças orçamentárias (fls. 1268/1275).

A i. Chefia de ATJ posicionou-se pelo não provimento do apelo (fl. 1276).

O d. MPC consignou entendimento que o cômputo das despesas com inativos e pensionistas como MDE, ainda que a pretexto de cobertura de déficit financeiro do COMPREV, representa perdas significativas de recursos e, por conseguinte, verdadeiro retrocesso interpretativo que não contribui para o incremento do financiamento ao direito fundamental à educação.

Sendo assim, o Órgão Ministerial posicionou-se pelo provimento do apelo (fls. 1277/1291).

A SDG avaliou que as manifestações do MPC às fls. 1218/1221 e 1277/1291 não deverão ser consideradas, posto que incabíveis frente às disposições do Regimento Interno.

No mérito, ratificou posicionamento antes exposto na fase que antecedeu a emissão do r. parecer combatido.

Disso, a SDG entende que os gastos com aporte efetuados para cobertura do déficit atuarial do RPPS do Município não podem ser considerados a conta das aplicações em ensino, uma vez que alheios ao previsto na Lei Federal 11.494/07 e não se coadunam com a manutenção e desenvolvimento da área educacional.

Destacou que o tema dividiu o posicionamento da ATJ e do MPC, **não estando inteiramente pacificado na Corte**, uma vez que decisões anteriores ao exercício de 2012 aceitavam referida despesa, a exemplo do decidido nos autos do TC-910/026/11 – Sessão de 30.07.13, pela E. Segunda Câmara, a saber:

“Como bem delineado pelo setor especializado deste Tribunal às fls.116/122, razão assiste à Prefeitura ao pleitear seja incorporada aos gastos com a educação a quantia relativa às despesas decorrentes das transferências financeiras ao Fundo de Previdência do Município para a cobertura do déficit atuarial (R\$ 144.545,57), proporcional aos servidores daquela área (educação), consoante se extrai da decisão da C. Primeira Câmara (sessão de 24.08.10) ao apreciar as contas do Prefeito de Ibaté, exercício de 2008, sob a relatoria do Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga (TC-001976/026/08)”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Prosseguiu a SDG dizendo que, tendo em vista a dinâmica e a necessidade de aperfeiçoamentos constantes dos procedimentos orçamentários e financeiros, a Secretaria do Tesouro Nacional fez publicar a Nota Técnica nº 633/11, que, objeto de análise pela Corte, fez constar na Cartilha de Orientação “Manual Básico para Aplicação no Ensino e as Novas Regras”, editada em dez/12:

Cobertura de déficits atuariais de regimes próprios de previdência (quota da Educação). Conforme a Nota Técnica 633/2011, do Ministério da Previdência, os aportes para cobertura de déficit atuarial não serão incluídos na despesa com pessoal e, disso decorrente, tal cobertura, por simetria, não poderá ser utilizada, ainda que proporcionalmente, nos mínimos da Educação.

Ainda dentro da percuente manifestação da SDG, foi registrado que foi relevada tal glosa nos autos do TC-1554/026/13, em Sessão de 14.10.14, da E. Segunda Câmara, unicamente porque o Manual em apreço foi editado em 12/12; e, nos autos do TC-1677/026/13, em Sessão de 06.10.15, da E. Primeira Câmara foi emitido parecer favorável, apenas e tão somente, porque a exclusão, embora aceita, não teve o condão de fazer com que restasse descumprido o mínimo exigido.

Enfim, a SDG registrou que a matéria não permite a aprovação das contas, porque ante a glosa, da ordem de R\$ 30.474.458,85, referente ao “aporte efetuado para cobertura do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência do Município”, restando aplicados 24,45% no ensino global, em descumprimento ao art. 212 da CF/88.

A SDG anotou que, fundamentalmente com lastro na posição que a Corte vem tomando desde a edição da Cartilha de Orientação, em 12/12, manifestou-se pelo provimento do Pedido de Reexame, a fim de que seja emitido parecer desfavorável à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Campinas, exercício de 2013 (fls. 1293/1297).

Em Sessão Plenária do dia 30.11.16 a Municipalidade, através de seu i. Advogado, apresentou sustentação oral de suas razões de recurso.

Em síntese, lembrou que as contas haviam sido aprovadas em Primeira Instância, sendo manejado recurso contrário pelo d. MPC, em face de inserção de valores a conta de transferência financeira ao Instituto de Previdência do Município.

Em seguida explicou o histórico da constituição do CAMPREV, criado em 2004, quando foram criados os Fundos Financeiro e Atuarial, com finalidades distintas; que a inspeção se equivocou ao indicar o aporte como atuarial, uma vez que possuía natureza financeira, o que já havia sido corrigido junto ao r. parecer, inclusive, por observar que a glosa não foi lançada em 2014.

Asseverou que está superada a questão sobre a natureza do aporte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Anotou que o recurso do MPC não aceitou que as despesas – mesmo sob natureza financeira, pudessem ser lançadas no ensino; mas que o Manual Básico do Ensino é muito claro, ao afirmar que se integram à natureza laboral os gastos de inatividade suportados pelo tesouro, não podendo onerar os 60% do FUNDEB; mas também a jurisprudência da Casa também vai nessa linha, a exemplo da posição adotada pela Assessoria Técnica – tendo demonstrado que o manual do STN indica que o repasse deveria ser lançado como despesa de pessoal – encargos sociais, indicando a correção dos atos.

Ainda, foi anotado que, na realidade, o art. 71 da LDBE não traz indicação proibindo o lançamento realizado à conta do ensino – feito com base no Manual de Ensino deste Tribunal; que haveria insegurança jurídica o seguimento de manual próprio, sob o risco das contas serem julgadas irregulares.

Nesse sentido, pediu pela manutenção do parecer favorável às contas de 2013.

Em seguida houve a sustentação proferida pelo d. MPC, lembrando que continua atuando nos autos – nesse momento – como fiscal da lei.

Em síntese, lembrou que há necessidade de se separar o déficit atuarial do déficit financeiro – este projetado às necessidades presentes; que a Portaria 633 do STN – englobada no Manual da Casa, já reconhece que se houver aporte atuarial, não será computado como gasto com pessoal e nem na educação – aqui sendo pacífico; que a discussão envolve o aporte financeiro – porque a Portaria reconhece como gasto de pessoal, mas a controvérsia incide na posição defendida pelo MPC que, mesmo assim, não deveria ser levado a conta da educação.

Anotou que o art. 71 da LDBE tem caráter exemplificativo; que a rigor, o aposentado pode ter contribuído em algum tempo à manutenção do ensino, mas não a partir da inatividade; e, que o MPC defende que qualquer aporte – atuarial ou financeiro – não podem ser lançados em favor do ensino.

E, ao final, ratificou o posicionamento pelo provimento do apelo e emissão e parecer desfavorável às contas.

Em seguida a matéria foi retirada de pauta (Sessão de 30/11/16), com reinclusão automática.

Em Sessão de 07/12/16, o pedido de reexame foi conhecido, em preliminar; na fase de discussão, o processo foi retirado de pauta.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 14/12/2016

ITEM 001

Processo: TC-1564/026/13

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Prefeito: Jonas Donizette Ferreira

Período: 01.01.13 a 31.12.13

Assunto: Contas do Exercício de 2013

Em exame: PEDIDO DE REEXAME

Recorrente: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Recorrida: Prefeitura Municipal de Campinas

Procuradores: Mário Orlando Galves de Carvalho – OAB/SP 73.863, Rodrigo Guersoni – OAB/SP 150.031, Paulo Francisco Tellaroli Filho – OAB/SP 193.531, Felipe Moretti Fischl – OAB/SP 250.866, Luiz Ricardo Ortiz Sartorelli – OAB/SP 248.543, Ricardo Henrique Rudnicki – OAB/SP 177.566, Beatriz Neme Ansarah – OAB/SP 242.274, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza – OAB/SP 109.013

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O recurso é adequado e o Recorrente possui legitimidade à sua interposição.

As peças também guardam tempestividade – recurso ^(17.02.16) e contrarrazões ^(13.05.16), considerando que foram protocoladas dentro do prazo estabelecido, iniciado a partir da intimação pessoal do d. MPC ^(17.02.16) e da Prefeitura Municipal ^(14.04.16).

Conheço do recurso e das contrarrazões.

Ainda em preliminar, registro que foi entregue em meu Gabinete peça denominada por “*derradeiros memoriais*”, devidamente analisada, em reforço às razões apresentadas pela Prefeitura Municipal de Campinas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em síntese, assevera que as despesas estão em consonância com a jurisprudência da Casa, de tal sorte que os investimentos no ensino alcançaram 27,03%.

Disse que a questão sobre o aporte financeiro de recursos é controversa e certamente será objeto de amplo debate em Plenário, dada a importância do tema, podendo resultar em solidificação de nova orientação sobre a possibilidade ou não, de considerar nos cálculos do ensino os aportes realizados pela Administração à cobertura do déficit financeiro dos regimes próprios de previdências.

Realçou que aportes do gênero têm sido aceitos pelo Tribunal; e, desse modo, não poderia haver uma ruptura abrupta nessa linha, impedindo a Municipalidade de adequar os investimentos no ensino, sem considerar em seus cálculos os aportes realizados.

Apresentou o contorno histórico da questão no Município; e alegou que tais despesas não oneraram recursos do FUNDEB, encontrando amparo junto à LOA; que tal despesa foi aceita nas contas de Avaré – 2013 (TC-1730/026/13, inclusive sob endosso da SDG; além de Rio Claro – 2014 (TC-150/026/14), Itajobi – 2014 (TC-80/026/14) e situações semelhantes nos autos do TC-1090/026/11, TC-1042/026/11, TC-910/026/11, TC-1672/026/12, TC-1585/026/12, TC-1729/026/13, TC-1622/026/13, TC-3222/026/07 e TC-1976/026/08.

Enfim, pediu pelo não provimento do Pedido de Reexame, a fim de manter o r. parecer favorável à aprovação das contas de 2013 da Municipalidade.

No mérito,

A controvérsia existente nos autos diz respeito à irresignação do d. MPC quanto aos valores repassados ao CAMPREV, visando a cobertura de déficit previdenciário, mediante contabilização de aplicação de recursos destinados à manutenção e valorização do ensino.

Aqui a Prefeitura defende a regularidade do aporte ao CAMPREV, lastreada no argumento de que serviu ao fundo financeiro, e não para constituir equilíbrio do fundo atuarial.

Ao contrário, o d. Ministério Público de Contas, irresignado com a r. decisão proferida em Primeira Instância, favorável à inclusão dessas despesas à conta do ensino, considera, ainda que a fiscalização tenha inicialmente classificado o déficit como atuarial, que sua classificação para financeiro, tal qual feita no voto condutor, não validaria a contabilização da sua cobertura como gasto legitimado pelo art. 70 da LDBE.

Vale lembrar que, segundo anotado pelo Órgão Ministerial de Contas, inativos da educação são inativos municipais e não docentes ou servidores administrativos em atividade no setor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A matéria é complexa e guarda análise comedida, uma vez que envolve delicada questão pertinente à gestão previdenciária – tema dos mais complexos na atualidade, bem como, a pertinência de busca da efetividade de um direito social sensível estabelecido na própria Constituição Federal, qual seja, a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para melhor compreensão da questão, me reporto às orientações contidas em manual próprio desta E. Corte (dez/12)⁴, segundo as quais, a *segregação de massa* é uma separação dos segurados do RPPS em dois grupos distintos, a partir de uma data de corte, intitulados como Grupo Financeiro e Plano Previdenciário.

No primeiro grupo ficam os servidores admitidos antes da data de corte; restando ao segundo, os servidores admitidos posteriormente àquela; importante destacar ainda, que enquanto no Plano Financeiro o que se busca é o equilíbrio de pagamentos, no segundo há a preocupação de acumulação de recursos, visto que possui natureza atuarial.

A segregação de massas serviu, na verdade, para desvincular o ente da constante necessidade de revisões atuariais, pela constituição de reservas matemáticas e formação de capital suficiente à cobertura dos benefícios previdenciários do quadro de servidores – inativos e aqueles ainda em atividade até a data da sua instituição, uma vez que, pelo Plano Financeiro o mérito consiste na solução das despesas que se apresentam de momento.

Nessa linha, consoante Nota Técnica nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS⁵, pode-se entender que:

⁴ **MANUAL BÁSICO DE PREVIDÊNCIA – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – Dezembro 2012**

“10.2.1 Segregação da massa

A Portaria MPS nº 403/08 estabeleceu normas aplicáveis às avaliações e reavaliações Atuariais dos RPPS e definiu parâmetros para a segregação da massa dos segurados com objetivo de equacionamento do déficit Atuarial.

Segregação da massa é uma separação dos segurados do RPPS em dois grupos distintos, a partir da definição de uma data de corte, sendo um grupo intitulado de Plano Financeiro e o outro de Plano Previdenciário.

Esta data de corte não poderá ser superior à data de implementação da segregação. Os servidores admitidos anteriormente à data de corte integrarão o Plano Financeiro e os admitidos após integrarão o Plano Previdenciário.

A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, acompanhado pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes a cada grupo.

O Plano Financeiro é um sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, segundo conceito do regime financeiro de Repartição Simples, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo e pelos segurados vinculados (servidores ativos, inativos e pensionistas) são fixadas visando tão somente o equilíbrio financeiro, sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de Fundo Financeiro.

Os repasses efetuados pelos entes como aportes deverão ser contabilizados como interferência financeira, não se caracterizando como despesas de pessoal.

A unidade gestora do RPPS só será afetada patrimonialmente pela amortização do déficit Atuarial, no momento da atualização do registro contábil da provisão matemática previdenciária.

Financeiramente esses valores deverão ser contabilizados no Sistema Financeiro quando do efetivo ingresso nos cofres do RPPS, devendo ser investidos de acordo com a política de investimentos da unidade gestora.

Importante ressaltar que o plano de amortização do déficit Atuarial deve considerar a capacidade financeira e orçamentária dos entes federativos na fixação dos aportes. Caso tal não ocorra haverá comprometimento na capacidade de investimento do ente no atendimento às necessidades da população.

O Plano Previdenciário é um sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado Atuarialmente segundo conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e em conformidade com as regras dispostas na Portaria MPS nº 403/08”

Disponível em https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/previdencia-dez-2012_0.pdf - pesquisa em novembro/16.

⁵ <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/NOTA-TECNICA-03-2015.pdf> - pesquisa em novembro/16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



“147. Dessa forma, operações que envolvem essa fórmula de equacionamento, referem-se, normalmente, a Regime Próprio de Previdência Social cuja situação financeira e atuarial é crítica, com grave comprometimento de sua sustentabilidade, razão pela qual se impõe que essas medidas sejam objeto de estudo mais acurado e, portanto, de maior atenção e cuidado por parte do ente federativo que o propõe e do Ministério da Previdência Social, que o aprova.

148. E é por se constituir em solução limite que a segregação da massa foi cientificamente concebida, empregando-se nela o que há de mais adequado, eficiente e eficaz, do ponto de vista da técnica atuarial, para o resgate da sustentabilidade dos regimes de previdência no serviço público em que a amortização do déficit em prazo determinado já não se constitui em alternativa.

149. Assim é que, apesar dos problemas apresentados por esses sistemas, o modelo possibilita, pela separação de massas e adoção de fórmulas financeiras e atuariais distintas para cada uma delas, que não haja solução de continuidade no cumprimento das obrigações previstas no plano de benefícios e, ao mesmo tempo, que se inaugure, em relação ao grupo de segurados abrangidos pelo Plano Previdenciário, uma previdência social saudável e com melhores possibilidades futuras”.

A norma estabelecida ao RPPS em Campinas não fugiu a tais parâmetros, na medida em que firmou:

*“Art. 142. **Fica criado o Fundo Previdenciário**, de natureza contábil e caráter permanente, para custear na forma legal, as despesas previdenciárias relativas aos servidores participantes **admitidos a partir da data de publicação desta lei**.*

*Art. 143. **Fica criado o Fundo Financeiro**, de natureza contábil e caráter temporário, para custear, paralelamente aos recursos orçamentários e às respectivas contribuições dos patrocinadores, dos participantes e dos beneficiários, **as despesas previdenciárias relativas aos servidores participantes admitidos até a data de publicação desta lei**.*

(...)

*§ 3º **Quando os recursos do Fundo Financeiro tiverem sido totalmente utilizados, o Poder Executivo Municipal, suas autarquias, fundações e o Poder Legislativo Municipal assumirão a integralização da folha líquida de benefícios**.*

Feitas essas considerações, penso que seja importante estabelecer que o aporte de recursos da Prefeitura Municipal de Campinas ao CAMPREV visou atender ao Fundo Financeiro.

Contudo, **essa não é a discussão mais importante**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Digo isso porque, se o Fundo Financeiro foi constituído para honrar os benefícios previdenciários de uma massa de servidores – ativos e inativos, que inicialmente deveria ser mantido pela contribuição desses agentes⁶, o fato é que o aporte financeiro somente pode ser compreendido, pela busca da equação do déficit contemporâneo no pagamento aos que fazem jus aos benefícios naquele momento – ou seja, aos inativos.

Sendo assim, embora os servidores ativos, aqui incluindo aqueles vinculados à educação, também estejam vinculados obrigatoriamente ao Fundo Financeiro, o fato é que o aporte de recursos ao fundo serve apenas para equacionar problemas de caixa enfrentados pelo Órgão, agora no pagamento de proventos e pensões.

Essa é a dicção que se extrai no contexto do art. 143, § 3º, da LC 10/04 – que criou o atual sistema previdenciário em Campinas.

Portanto, superada a questão pertinente à natureza do aporte de recursos, o que interessa à emissão do juízo é distinguir se as despesas com inativos são, de fato, elegíveis nos gastos com a educação.

De início, busco embasamento na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, pela sua distinção firmada nas despesas que poderiam ser consideradas na 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;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

⁶ **LCM 10/04**

Art. 140. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo Instituto de Previdência Social do Município de Campinas, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares em atividade, conforme:

I - 11% (onze por cento) sobre os proventos de aposentadorias e pensões, concedidas com base no Capítulo V do Título III e nas Seções III e IV do Capítulo I do Título VI desta Lei, que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

II - 11% (onze por cento) sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões de que tratam as Seções I e II do Capítulo I do Título VI desta Lei, que supere cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Parágrafo Único - Até que possa ser regularmente exigida a contribuição previdenciária de que trata este artigo, permanece devida a contribuição prevista no inciso II, do artigo 5º, da Lei Municipal nº 8.442, de 15 de agosto de 1995.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Observe-se que o texto legal utilizou o termo “*remuneração*” para designar o pagamento atribuído ao trabalho desenvolvido pelos profissionais que deveriam ser considerados para fins de investimentos no setor educacional.

Tenho por bastante claro que “*remuneração*” é termo afeto apenas ao pessoal da ativa, conquanto aos inativos esteja reservada a expressão “*proventos*”, na conformidade da própria distinção estabelecida na CF/88⁷.

Confirmando essa interpretação, observa-se da LDBE que, mesmo o “*pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino*”, não deverá ser considerado na apuração dos gastos elegíveis (art. 71, VI).

Avalio por bastante claro que inativos não devem compor os gastos mínimos obrigatórios com a educação; ou seja, uma vez transferidos à tal condição, passam a integrar o grupo geral de servidores aposentados, pouco importando a distinção de sua secretaria de origem.

⁷ **CF/88**

Art. 37.

X - a **remuneração dos servidores públicos** e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) ([Regulamento](#))

XI - a **remuneração** e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

(...)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de **proventos de aposentadoria** decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a **remuneração de cargo, emprego ou função pública**, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

(...)

Art. 40. (...)

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo **serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17**; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

I - por **invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais** ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

II - compulsoriamente, **com proventos proporcionais** ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015](#))

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a **aposentadoria**, observadas as seguintes condições: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#))

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#))

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com **proventos proporcionais** ao tempo de contribuição. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#))

§ 2º - Os **proventos de aposentadoria** e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#))

§ 3º Para o cálculo dos **proventos de aposentadoria**, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Essa é a conclusão extraída da cartilha emitida pela FNDE.⁸

“16. Para comprovação da utilização dos recursos, as despesas com pagamento de aposentadorias e pensões são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino?”

Não. São consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. Sobre esse aspecto, o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/96 - LDB, determina que, no que se refere a gastos com pessoal, considerem-se as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, excetuando-se as despesas com pessoal quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 71, inciso VI, da Lei acima referida.

A Constituição Federal, por sua vez, distingue, expressamente em seu texto as expressões provento, pensão e remuneração, de forma que o termo “remuneração” se aplica a servidores ativos, o termo “provento” a inativos e o termo “pensão” para pensionistas.

(...)

Portanto, a partir do exposto acima, e considerando a interpretação conjunta dos artigos 37 e 40 da CF/88, os art. 70 e 71 da Lei 9.394/96, e o art. 22 da Lei 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 classificadas como despesas de Previdência Social.

Em consulta geral às decisões sobre o tema, deparei-me com Cartilha do FUNDEB expedida pelo Tribunal de Contas do Sergipe – TCE-SE (set/08), onde foi destacado expressamente à pergunta formulada:

“6.6. Os recursos do FUNDEB podem ser utilizados para pagamento de inativos?”

Não. Pela inexistência de previsão na Lei nº 9394/96 – LDB, bem como na Resolução TC nº 243/2007”.

Cartilha emitida pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul – TCERS, conduz a discussão nessa mesma linha:

“Em princípio, somente podem ser pagos com recursos do FUNDEB os vencimentos dos servidores ativos. Tais recursos não podem ser aplicados para pagamento de inativos e pensionistas, que deverá ser custeado pelos regimes próprios de previdência social (RPPS) ou, na inexistência deste, pelo regime geral de previdência social (RGPS, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS)”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Aliás, o Manual de ordem do E.TCERS é bastante enfático ao expressar que, para fins de efetivo exercício, considera-se a:

“Atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério, exercidas pelos profissionais do magistério, associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que os remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. Inserem-se aí todos os profissionais em efetivo exercício, inclusive as contratações temporárias por excepcional interesse público”.

Trabalho de lavra da Controladoria Geral da União também vai na direção de que despesas dessa natureza não possam ser lançadas à conta do ensino.

“2. NÃO SÃO CONSIDERADAS despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica:

(...)

n) despesas com inativos, mesmo que, quando em atividade, tenham atuado na educação básica; ou ainda, de pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública”.

Relembro que a SDG manifestou-se, de forma embasada, pelo provimento do apelo e emissão de parecer desfavorável às contas.

Nesse contexto, considero que as despesas lançadas a título de aporte financeiro ao CAMPREV, para cobertura das despesas inerentes ao Fundo Financeiro não são válidas ao cômputo dos investimentos no ensino.

Desse modo, correta a exclusão do montante de R\$ 30.474.458,85, restando aplicados 24,45% dos recursos no ensino global, em descumprimento ao artigo 212 da CF/88.

E, de todo o exposto, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame interposto pelo d. MPC, a fim de alterar o r. parecer prévio antes emitido, agora **desfavorável às contas de 2013 da Municipalidade de Campinas**, mantendo as determinações estabelecidas no r. voto proferido em Primeira Instância.

Acresço recomendações à Origem, para que proceda a reformulação de seu planejamento orçamentário visando a conformação das despesas e investimentos na educação à decisão proferida.

É como voto.