

# MPF

Ministério Público Federal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, MINISTRA ANA ARRAES:**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em Pernambuco, pela Procuradora responsável pelo Procedimento 1.26.000.002366/2021-94, e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO (MPCO)**, por sua Procuradora Geral, vêm, respeitosamente, apresentar

## **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO URGENTE DE CAUTELAR**

contra o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Estado de Pernambuco, pelo risco iminente de cômputo de gastos "fictícios" nos 25% da educação, no exercício financeiro de 2021, por parte do Estado de Pernambuco, a serem informados ao sistema SIOPE do FNDE, bem como risco iminente de suposta utilização de recursos do FUNDEB para possível pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência do Estado de Pernambuco, nos termos abaixo descritos.

### **DA ADMISSIBILIDADE E DA LEGITIMIDADE**

No Processo TC 012.379/2021-2, esse Egrégio Tribunal de Contas da União (TCU) já conheceu pedido semelhante, de medida cautelar proposto por órgãos análogos do Estado do Maranhão. Pedimos vênia para transcrever trecho do recente Acórdão 1039/2021 – TCU – Plenário, sobre conhecimento e admissibilidade:

#### ***"INTRODUÇÃO***

***1. Trata-se de representação formulada por Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do Maranhão (peça 1), com pedido de medida cautelar, inaudita altera pars, acerca de irregularidades que possam ocorrer na aplicação dos recursos provenientes de precatórios relativos ao extinto **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)**, diante da***

*promulgação, no dia 26 de março de 2021, do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020, que dispõe que pelo menos 60% dos valores recebidos por ente público a título de precatórios do Fundef devem ser destinados aos profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas, na forma de abono.*

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

*2. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.*

*3. Além disso, o **Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do Maranhão possuem legitimidade para representar ao Tribunal**, consoante disposto nos incisos I e IV do art. 237 do RI/TCU.*

*4. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois a utilização de recursos do Fundef em destinação diversa da prevista na legislação pode comprometer a consecução de políticas públicas na área da educação.*

*5. Dessa forma, **a representação poderá ser conhecida, para fins de comprovar a sua procedência**, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU'*

Vê-se, portanto, que esse Colendo TCU já conheceu de representação sobre verbas da educação (extinto FUNDEF), cabendo conhecer da presente representação, que trata de verbas do atual FUNDEB e verbas previstas constitucionalmente para a educação. Ou seja, esta representação tem autores e objeto semelhante ao precedente indicado, concernente à recente representação que foi admitida por esse Sodalício, conforme Acórdão 1039/2021 – TCU – Plenário.

## DOS FATOS

A atual redação do art. 212 da Constituição da República, após a Emenda Constitucional 108/2020, está vazada nos seguintes termos:

**"Art. 212. A União *aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.***

**(...)**

**§ 7º *É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões*"**

A Emenda Constitucional 108, promulgada em 26 de agosto de 2020, que inseriu no corpo permanente da Constituição da República este novo § 7º, teve eficácia prevista a partir de janeiro de 2021:

**"Art. 4º *Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021*"**

Por sua vez, a Lei Federal 14.113, de 25 de dezembro de 2020, conhecida como Lei do Novo FUNDEB, dispõe:

**"Art. 29. *É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:***

***I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996;***

***II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal;***

***III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica"***

Neste panorama de normas federais sobre gastos na educação (25% do art. 212 CF e FUNDEB), o Estado de Pernambuco, através do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), publicou a Resolução TCE-PE 134/2021, autorizando o Estado de Pernambuco a utilizar recursos da educação, por mais três anos, para pagamentos de aposentadorias e pensões no regime próprio de previdência do Estado de Pernambuco.

O Diário Oficial Eletrônico do TCE-PE, de 20 de julho de 2021, publicou a seguinte resolução:

*"RESOLUÇÃO TC 134, DE 19 DE JULHO DE 2021.*

*Altera o artigo 2º da Resolução TC 05, de 05 de setembro de 2001, que **dispõe sobre despesas que não constituem manutenção e desenvolvimento do ensino para fins do artigo 212 da Constituição Federal.***

*O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, em sessão do Pleno realizada em 19 de julho de 2021 e no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, especialmente do disposto no inciso XVIII do artigo 102 da sua Lei Orgânica, Lei Estadual 12.600, de 14 de junho de 2004, com suas alterações posteriores;*

*CONSIDERANDO que a Resolução TC 05, de 05 de setembro de 2001, estabelece que não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de demonstração do atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal, as despesas com o pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários a servidores públicos, estatutários ou não, mesmo daqueles oriundos dos quadros do magistério;*

*CONSIDERANDO que, diferentemente da Resolução TC 05, de 05 de setembro de 2001, o artigo 6º da Lei Complementar Estadual 43, de 02 de maio de 2002 **estabeleceu que constituem despesas do Estado com manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de demonstração do atendimento ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal a dotação orçamentária específica de que tratam o inciso VII do artigo 62 e o caput do artigo 63 da Lei Complementar***

**28, de 14 de janeiro de 2000, referente ao pessoal docente e aos demais profissionais de educação em gozo de benefício previdenciário, inclusive seus pensionistas;**

**CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de norma que permitia ao Estado de São Paulo contabilizar as despesas com servidores inativos da educação estadual como gastos em manutenção e desenvolvimento de ensino, em decisão unânime que ocorreu no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5719, na sessão virtual concluída em 17 de agosto de 2020;**

**CONSIDERANDO que o § 7º do artigo 212 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020, consagrou o entendimento no sentido da vedação do uso dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino para pagamento de aposentadorias e de pensões;**

**CONSIDERANDO que a presunção de constitucionalidade do artigo 6º da Lei Complementar Estadual 43, de 02 de maio de 2002, durante o período compreendido entre a edição da norma e o posicionamento do STF e da Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020, implicou a observância pelo Estado de Pernambuco do normativo estadual;**

**CONSIDERANDO que a Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020, retirou a eficácia da Lei Complementar Estadual 43, de 02 de maio de 2002, e, por consequência, impôs ao Estado de Pernambuco a revisão de orientação adotada por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público, recomendando que, em homenagem ao princípio do consequentialismo extraído da Constituição Federal e previsto no Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), os órgãos de controle admitam regime de transição para que o novo dever seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais;**

*CONSIDERANDO que o artigo 30 do Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), dispõe que **as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos com caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade a que se destinam, até ulterior revisão;***

*CONSIDERANDO que **o dispositivo constitucional (§ 7º do artigo 212 da Constituição Federal) foi introduzido na PEC 015/2015 quando tramitava na Câmara dos Deputados pela Emenda 05 apresentada por um grupo de Deputados;***

*CONSIDERANDO que a pesquisa da tramitação da referida alteração constitucional demonstra que os debates parlamentares indicaram preocupação com a questão fiscal dos Estados que utilizavam os recursos do fundo para pagamento de aposentados e pensionistas e que terão que passar a executar volumosas despesas sem o planejamento adequado;*

*CONSIDERANDO que **a adequação do gasto aos termos do § 7º do artigo 212 da Constituição Federal exige uma ponderação de valores constitucionais,** devendo ser observados, além do direito à educação, a responsabilidade fiscal, o planejamento orçamentário, a reserva do possível, o direito à saúde e o dever de eficiência;*

*CONSIDERANDO que na interpretação do texto constitucional, diferentemente da hermenêutica tradicional das leis e dos demais atos normativos, não se reconhece hierarquia de normas, se constituindo em dever do poder público e de todos os operadores do direito buscar solução harmônica para todo o sistema constitucional, de forma a fazer prevalecer aquela preponderante sem, contudo, sacrificar as demais;*

*CONSIDERANDO a Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o artigo 212-A da Constituição Federal, revoga dispositivos da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências;*

*CONSIDERANDO que **este TCE-PE compreende a necessidade de, para fins de fiscalização, de***

**avaliação e de controle das despesas com educação na esfera estadual, fixar período de transição razoável, proporcional, responsável e eficiente, objetivando não permitir despesas desarrazoadas e executadas sem planejamento adequado, com evidente sacrifício de outros bens da vida constitucionalmente protegidos,**

RESOLVE:

Art. 1º Fica incluído o parágrafo único no artigo 2º da Resolução TC 05, de 05 de setembro de 2001, com a seguinte redação:

"Art. 2º .....

.....

.....  
**Parágrafo único. No âmbito do Estado de Pernambuco, a exclusão do pagamento das despesas referidas no artigo 1º para verificação do cumprimento da exigência do artigo 212 da Constituição Federal poderá ser efetivada gradativamente na proporção de, no mínimo, um terço ao ano, a partir do exercício financeiro de 2021. (AC)"**

Art. 2º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em 19 de julho de 2021.

**DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR**  
Presidente"

Diante de tal normativo do TCE-PE, em 26 de julho de 2021, o MPF em Pernambuco instaurou o Procedimento de Acompanhamento 1.26.000.002366/2021-94, com o seguinte objeto: "**acompanhar a possível utilização de recursos do novo FUNDEB (Emenda Constitucional 108/2020) para pagamento de aposentados e pensionistas do Estado de Pernambuco, conforme mencionado no texto da Resolução do Tribunal de Contas de Pernambuco 134/2021, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PE de 20 de julho de 2021, em atenção à norma do §7º do art. 212 da Constituição Federal, incluído no texto principal pela Emenda Constitucional**

***108/2020, verbis: é vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentados e pensionistas”.***

A utilização de recursos da educação para pagamento de aposentados e pensionistas do Estado de Pernambuco repercutiu, em seguida, na imprensa local, sendo objeto de reportagem no Jornal do Commercio, maior jornal de Pernambuco, em matéria publicada em 28 de julho de 2021:

*“MPF abre investigação sobre resolução do TCE que autoriza uso de recursos da educação para pagar aposentadorias do Estado de Pernambuco*

*Tribunal de Contas autorizou o uso de recursos da educação em pagamentos de aposentados e pensionistas*

*José Matheus Santos*

*O Ministério Público Federal (MPF) em Pernambuco (PE) instaurou um procedimento para acompanhar possível utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) para pagamento de aposentados e pensionistas no estado, conforme a Resolução 134/2021, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE).*

*O caso é de responsabilidade da procuradora da República Silvia Regina Pontes Lopes.*

*De acordo com o MPF, a resolução do TCE-PE contraria o exigido pela Emenda Constitucional 108/2020, que veda o uso dos recursos do Fundeb para o pagamento de aposentados e pensionistas da educação, bem como por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).*

*O TCE-PE fixou prazo de três anos para que o Estado de Pernambuco exclua do limite mínimo constitucional de 25% de gastos, destinados à educação, a parcela referente ao pagamento de despesas previdenciárias, a partir do exercício de 2021, sem previsão constitucional para tanto.*

*Possível inconstitucionalidade*

*O MPF destaca que, no caso de Pernambuco, o ente 'permaneceu fora do alcance normativo em decorrência da edição da Lei Complementar Estadual 43/2002, que permitiu que uma parcela das despesas previdenciárias fosse incluída para cumprimento do limite constitucional.' Entretanto, o STF declarou em 2020 a inconstitucionalidade de normas – leis estaduais e resoluções de Tribunais de Contas – de outros estados que permitem contabilizar despesas com aposentadorias e pensões de servidores inativos da educação estadual como gastos em manutenção e desenvolvimento de ensino', alega o MPF.*

*Diante desse quadro, o MPF destaca, 'considerando a norma constitucional, instituída pela Emenda Constitucional 108/2020, que veda expressamente o uso dos recursos do mínimo constitucional de educação para pagamentos previdenciários, bem como as decisões do STF que declararam a inconstitucionalidade de normas que permitem essa destinação', 'não se verifica plausibilidade jurídica, tampouco razoabilidade na adoção de critério transitório para suposta regularização de irregularidades', no que se refere à resolução do TCE-PE, implicando possível violação ao interesse público primário, que consiste em melhorias educacionais no Estado de Pernambuco.*

*No âmbito do procedimento, o MPF avisou ao TCE-PE e ao Ministério Público de Contas de Pernambuco (MPCO) sobre a instauração do procedimento. A procuradora da República Silvia Pontes Lopes, que integra o Grupo de Trabalho Fundef/Fundeb da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (1CCR), também informou à referida Câmara a respeito do procedimento instaurado pelo MPF em Pernambuco em decorrência da edição da Resolução 134/2021 do TCE-PE'*

Em nota oficial enviada ao Jornal do Commercio, publicada em 29 de julho de 2021, o Poder Executivo do Estado de Pernambuco admitiu o uso de, pelo menos, R\$ 1 bilhão de recursos da educação para o pagamento de aposentadorias e pensões, apenas no exercício financeiro de 2021:

*"Sobre a computação dos recursos para pagamento de inativos, no montante de 25% das receitas estaduais, cabe esclarecer que essa medida estava de acordo com a legislação estadual em vigor há quase 20 anos.*

*'A emenda constitucional que modificou a utilização desses recursos foi aprovada somente em novembro de 2020, quando o orçamento estadual de 2021 já estava definido'.*

***'O Governo de Pernambuco avalia como acertada a resolução do TCE-PE que modelou a alteração em três anos, em virtude do forte impacto financeiro – próximo a R\$ 1 bilhão – que causaria se aplicada sobre um único exercício', observou'***

Também em nota oficial, publicada em 27 de julho de 2021, o SINTEPE (Sindicato dos Professores de Pernambuco), denunciou o suposto uso de recursos do FUNDEB para pagamento de aposentadorias e pensões do Estado de Pernambuco:

***"Há 20 anos o SINTEPE denuncia que o Governo do Estado aplica o dinheiro do FUNDEF e do FUNDEB para o pagamento da remuneração dos trabalhadores e trabalhadoras em educação, aposentados e pensionistas. Essa prática foi recorrente com a autorização dos Tribunais de Contas em quase todos os estados brasileiros. A CNTE também luta contra a aplicação inadequada desse recurso.***

***A valorização e a luta pela ampliação dos direitos dos aposentados e aposentadas deve ser permanente e a legislação hoje é clara sobre a devida responsabilidade do tesouro estadual com a folha de pagamento dos aposentados/as e pensionistas"***

É diante deste cenário, em sendo explicitamente admitida por parte do Estado de Pernambuco a utilização de recursos da educação, inclusive no exercício de 2021, para pagamento de aposentados e pensionistas, que os autores vêm propor este pedido de medida cautelar.

## **DA INCONSTITUCIONALIDADE DE COMPUTAR NOS 25% DA EDUCAÇÃO GASTOS COM O PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS**

A atual redação do art. 212 da Constituição da República, após a Emenda Constitucional 108, está vazada nos seguintes termos:

**"Art. 212. A União *aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.***

**(...)**

**§ 7º *É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões*"**

A Emenda Constitucional 108, promulgada em 26 de agosto de 2020, que inseriu no corpo permanente da Constituição da República este novo § 7º, teve eficácia prevista a partir de janeiro de 2021:

**"Art. 4º *Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021*"**

O Estado de Pernambuco, ao admitir, em nota oficial, o pagamento de aposentados e pensionistas com recursos da educação, está, com a devida vênia, incorrendo em atuação inconstitucional, porque diretamente conflitante com o comando do § 7º do art. 212 da Constituição da República.

Como notório, órgãos estaduais, como o é o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, não são dotados de competência ou jurisdição para afastar os efeitos de Emenda Constitucional, tampouco lhe negar aplicabilidade no tempo, mediante modulação de efeitos de norma inserida no corpo permanente da Constituição da República.

O texto oficial da Resolução, em seus considerandos, aponta explicitamente tal propósito do Estado de Pernambuco, através de seu Tribunal de Contas local, em modular os efeitos da norma do § 7º do art. 212 da Constituição da República: **"(...) este TCE-PE compreende a necessidade de, para fins de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação na esfera estadual, *fixar período de transição razoável (...)*"**.

Prossegue os consideranduns da citada Resolução: **"(...) a adequação do gasto aos termos do § 7º do artigo 212 da Constituição Federal exige uma ponderação de valores constitucionais, devendo ser**

*observados, além do direito à educação, a responsabilidade fiscal, o planejamento orçamentário (...)"*.

Forçoso reconhecer, pois, que o Estado de Pernambuco avocou para si a competência para deliberar acerca da forma e do momento de plena aplicação do § 7º do art. 212 da Constituição da República no âmbito do Estado de Pernambuco. Por uma simples resolução do seu Tribunal de Contas local.

Para tanto, o Estado de Pernambuco, nos consideranduns da citada Resolução, chegou a fazer uma análise do processo legislativo, perante o Congresso Nacional: *"(...) o dispositivo constitucional (§ 7º do artigo 212 da Constituição Federal) foi introduzido na PEC 015/2015 quando tramitava na Câmara dos Deputados pela Emenda 05 apresentada por um grupo de Deputados; CONSIDERANDO que **a pesquisa da tramitação da referida alteração constitucional demonstra que os debates parlamentares indicaram preocupação com a questão fiscal dos Estados que utilizavam os recursos do fundo para pagamento de aposentados e pensionistas e que terão que passar a executar volumosas despesas sem o planejamento adequado**"*.

Portanto, o Estado de Pernambuco, por Resolução de seu Tribunal de Contas, pretende retirar a eficácia de norma constitucional federal, modulando seus efeitos, para definir, de acordo com seus critérios de razoabilidade, quando o § 7º do art. 212 da Constituição da República terá vigência plena no Estado de Pernambuco. Para o Estado de Pernambuco, nos termos da Resolução, só em 2024. A inconstitucionalidade material da Resolução do TCE-PE, portanto, resulta manifesta.

Importante destacar que o STF já tem jurisprudência sedimentada, em ações diretas de inconstitucionalidade, sobre a impossibilidade de utilização de recursos da educação para pagamento, de forma direta ou indireta, de aposentados e pensionistas.

Nesse sentido, calha conferir a deliberação do Plenário do STF, na ADI 5719/SP, relatada pelo eminente Ministro Edson Fachin:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA*

*UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 CAPUT, E 167, VI. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.*

*1. A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

*2. A definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB.*

*3. **O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB.***

*4. Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que **os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação**"*

A publicação desta decisão do STF, na ADI 5719/SP, ocorreu em 9 de setembro de 2020. Do voto do eminente Ministro Edson Fachin, importante destacar algumas considerações sobre a inconstitucionalidade material:

*"Como visto no tópico acima, **o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino é definido pela Lei 9394/1996, densificando o conceito exposto no artigo 212 da Carta Magna. Portanto, não há coerência argumentativa em se atribuir significados distintos a um mesmo significante. O conceito de manutenção e desenvolvimento de ensino não pode***

**representar parâmetros distintos para diferentes estados.**

*O percentual de vinculação de receita do art. 212 da CRFB representa o mínimo exigido em investimentos na educação. Por óbvio que está amplamente de acordo com a interpretação constitucional que um Estado economicamente desenvolvido como São Paulo faça a escolha constitucional de ampliar o percentual de destinação em investimentos na educação exigido em sua constituição estadual.*

*O parâmetro constitucional de aferição dos artigos 26, inciso I, e 27 da Lei Complementar 1.010/2007 é o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, e não dispositivo da Constituição Estadual. **Para os fins a que esta ação se pretende, é suficiente apontar a desconformidade dos artigos apontados, os quais possibilitam a contabilização de verbas a título de manutenção e desenvolvimento do ensino em desacordo com a lei federal, e dessa forma ofendem o investimento mínimo determinado pela Carta Magna.***

*(...)*

*Dessa forma, **resta configurada também a inconstitucionalidade material dos artigos impugnados***

Assim, conclui-se que, para o STF, o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino é definido na Constituição da República e delimitado por lei de caráter nacional (Lei Federal 9394/1996). Não cabe aos Estados-membros, muito menos por norma administrativa de seu tribunal de contas, estabelecer conceito distinto de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, ainda que de forma transitória, como pretendido pelo Estado de Pernambuco, por via da Resolução 134/2021 do TCE-PE, que pretende destinar parte dos recursos da educação para pagamentos de aposentados e pensionistas do Estado de Pernambuco.

A deliberação do STF, na ADI 5719/SP, vedando o uso de recursos da educação para pagar aposentados e pensionistas, foi prolatada antes mesmo da adição do § 7º ao art. 212 da Constituição da República, pela Emenda Constitucional 108/2020.

Em verdade, o acréscimo deste novo § 7º ao art. 212 da Lei Maior apenas reforça o entendimento do STF, de que recursos da educação não podem ser usados para pagar aposentados e pensionistas. A deliberação do STF, na ADI 5719/SP, reforça a inconstitucionalidade material da pretensão do Estado de

Pernambuco, de gastar recursos da educação com aposentadorias e pensões, que decorre da contrariedade ao texto do § 7º ao art. 212 da Constituição da República, inserido pela Emenda Constitucional 108, em 2020.

Também no julgamento da ADI 5691/ES, publicado em 19 de outubro de 2020, relatado pela eminente Ministra Rosa Weber, o Plenário do STF afirmou a inconstitucionalidade material de ato normativo de tribunal de contas local que dispõe, de forma diferente, como deve ser calculado o mínimo de 25% de aplicação em educação:

**"(...) 4. Inclusão de encargos relativos a inativos da educação (inclusive déficit do regime próprio de previdência) nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino viola a destinação específica dos arts. 212, caput, da CF e 60 do ADCT, além de transgredir a cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV, da Constituição Federal. Precedentes (...)"**

Na ADI 5691/ES, estava sendo questionada resolução do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) que, a exemplo da resolução citada do Estado de Pernambuco, também pretendia estabelecer critério diverso do estabelecido pela União, no que toca aos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, para também contabilizar gastos com aposentados e pensionistas nas despesas do mínimo de 25% em educação.

Oportuno transcrever trechos do voto da eminente Ministra Rosa Weber, na ADI 5691/ES, sobre a inconstitucionalidade material:

**"8. Não obstante a inconstitucionalidade formal, igualmente está configurada a inconstitucionalidade material. As disposições normativas impugnadas, ao vincular receitas derivadas de impostos ao pagamento de despesas com proventos e aposentadorias, violam diretamente os arts. 167, IV, e 212, caput, da Constituição Federal.**

(...)

**Abaixo reproduzo a ementa do acórdão, que relaciona as razões de decidir compartilhadas pelo Plenário, acerca da interpretação do texto constitucional do art. 212 no sentido da**

***impossibilidade de se incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino:***

(...)

10. Na mesma linha, as decisões monocráticas proferidas na ACO 3.131/SC (Relator Ministro Roberto Barroso, DJ 31.7.2018) e na ADI 6.049 (Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJ 31.1.2019), cujas controvérsias constitucionais versaram questão semelhante.

11. Para perfectibilizar o conjunto decisório desta Suprema Corte acerca da interpretação dos limites da competência dos entes federados na regulamentação da categoria de fato das despesas relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, a teor dos arts. 70 e 71 da Lei Federal 9.394/1996, aplico o precedente formado em julgamento recente na ADI 5.719, Rel. Min. Edson Fachin (sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, com publicação oficial do acórdão em 09.9.2020).

(...)

Ainda, coloco em evidência a argumentação defendida pela autora da referida ADI 5719, a mesma desta ação, a qual afirma a convergência entre as ações: 'esta ação visa a suspender lei que permite a inclusão de pagamento de benefícios previdenciários a inativos – tanto sob a forma de custeio direto por meio de pensões ou aposentadorias quanto por cobertura de déficit financeiro do RPPS e do RPPM – nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, em razão de sua inconstitucionalidade formal e material'. Após deliberação das abordagens argumentativas, o Plenário, por decisão unânime, declarou 'a **inconstitucionalidade sem redução de texto** do art. 27 da Lei Complementar 1.010/2007 do Estado de São Paulo, **para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de cumprimento das vinculações mínimas constitucionais à educação, nos termos do voto do Relator**'"

O Estado de Pernambuco, através da Resolução 134/2021 do TCE-PE, ao dispor que recursos constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino podem ser usados para pagar aposentadorias e pensões do Estado de

Pernambuco, viola a competência legislativa da União para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional.

A União, no exercício de sua competência legislativa privativa para dispor sobre diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, XXIV), editou a Lei Federal 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) não inclui, nas despesas para custeio da manutenção e desenvolvimento do ensino, proventos de inativos e pensionistas originários do setor de educação. Pelo contrário, ainda que não os tenha expressamente excluído, deixou claro que não constituirão despesa dessa natureza as realizadas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação quando em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 71, VI). A lei nacional excluiu das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino os gastos com pessoal que não contribuam diretamente para as finalidades previstas no art. 212, caput, da Constituição da República.

Portanto, ao dispor em ato normativo estadual que despesas com inativos e pensionistas podem compor o cálculo com manutenção e desenvolvimento do ensino, o Estado de Pernambuco usurpou competência legislativa privativa da União, já exercida plenamente pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Federal 9.394/1996.

A definição do que pode ser considerado despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino é tema de interesse geral, que reclama tratamento uniforme em todo o Brasil, por meio de lei nacional, tanto que assim foi decidido pelo constituinte de 1988. Descabe, pois, a ato normativo inferior, da lavra de órgão administrativo estadual, decidir de forma diversa.

No mesmo sentido, sublinha o voto da eminente Ministra Rosa Weber, no julgamento da ADI 5691/ES, que julgou inconstitucional resolução do TCE-ES com o mesmo objetivo da norma do Estado de Pernambuco aqui referida:

*"7. A Constituição Federal, no desenho do sistema de repartição de competência, definiu competir à União privativamente legislar sobre matéria de diretrizes e bases da educação nacional, conforme o texto prescrito na regra do art. 22, XXIV. Em cumprimento ao comando normativo constitucional, assim como em adimplemento ao dever fundamental de proteção adequada do direito à educação, a União editou a Lei 9.394/1996, cujo objeto circunscreve-se às linhas*

*edificantes do sistema nacional de educação, denominada como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.*

*No contexto normativo da política nacional de educação, a Lei 9.394/1996 regulamentou especificamente a questão das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino nos arts. 70 e 71. A disciplina normativa explicitou um rol das despesas incluídas e excluídas nessa categoria, de modo a estabelecer um autêntico critério de pertinência temática entre as despesas e suas finalidades direcionadas às atividades educacionais primárias. **Embasado nessa premissa, no desenho legislativo, com relação às despesas que não se identificam e relacionam com promoção e implementação dos objetivos básicos das instituições educacionais, fora excluída a categoria de fato aposentadorias e pensões de servidores públicos originários da educação, ainda que a título de complementação.***

***Da leitura dos arts. 70 e 71, infere-se a exclusão de despesas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 71, VI). E, por outro lado, inclui como despesa a remuneração e o aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação (art. 70, I).***

***Frente a esse cenário normativo, o art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução 238/2012 do TCE/ES, ao regulamentar a inclusão do pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos originários da educação como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, em sentido contrário ao texto da legislação federal, usurpou a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, motivo que justifica o vício da inconstitucionalidade formal”***

Da leitura do voto da Relatora na ADI 5691/ES, acolhido pela unanimidade do Plenário do STF, fica claro que resolução de tribunal de contas

estadual não pode dispor sobre o que pode compor os gastos mínimos com manutenção e desenvolvimento do ensino, por inconstitucionalidade formal e usurpação da competência legislativa da União.

Em decisão monocrática na ADI 6049/GO, publicada no DJE 31/01/2019, o eminente Ministro Ricardo Lewandowski determinou a suspensão da eficácia de lei de Goiás que incluía as despesas com servidores inativos no rol das despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino:

*“Na espécie, afigura-se, em primeira análise a União exerceu a sua competência para legislar sobre normas gerais, por meio dos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei 9.394/1996), estabelecendo quais despesas seriam consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, excluindo, expressamente aquelas que não estariam relacionadas com tal mister.*

*Do cotejo entre a LDB e a Lei Complementar contestada, percebe-se que o ato normativo local vai além do que dispõe a lei federal, incluindo o pagamento de pessoal inativo em aparente desconformidade com a disciplina das normas expedidas pela União.*

*Nessa linha, forçoso concluir pela existência da plausibilidade jurídica do pedido, em face da constatação de que a edição da norma estadual, à primeira vista, viola o texto constitucional e a jurisprudência firmada por esta Corte”*

Portanto, afigura-se sedimentado no STF o entendimento de que ato normativo local (lei estadual ou resolução de tribunal de contas) não pode dispor sobre o conceito de despesas que podem compor o mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino, por usurpação da competência legislativa privativa da União, ou seja, incidindo em inconstitucionalidade formal.

A conduta, expressamente admitida em nota oficial pelo Poder Executivo do Estado de Pernambuco, de utilizar recursos da educação (25%) para pagamento de aposentadorias e pensões do seu regime próprio de previdência é manifestamente inconstitucional, forte na Emenda 108/2020 e nas ADIs 5719/SP e 5691/ES do STF, apesar da autorização outorgada pelo Tribunal de Contas local na recente resolução citada.

## **DA ILEGALIDADE DE UTILIZAR RECURSOS DO FUNDEB PARA PAGAMENTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS**

Como já apontado nesta representação, em 26 de julho de 2021, o MPF em Pernambuco deflagrou o Procedimento de Acompanhamento 1.26.000.002366/2021-94, com o seguinte objeto: ***“acompanhar a possível utilização de recursos do novo FUNDEB (Emenda Constitucional 108/2020) para pagamento de aposentados e pensionistas do Estado de Pernambuco, conforme mencionado no texto da Resolução do Tribunal de Contas de Pernambuco 134/2021, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PE de 20 de julho de 2021, em atenção à norma do §7º do art. 212 da Constituição Federal, incluído no texto principal pela Emenda Constitucional 108/2020, verbis: é vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentados e pensionistas”***.

Ainda, como também já registrado, o SINTEPE (Sindicato dos Professores de Pernambuco), denunciou, em nota oficial, o suposto uso de recursos do FUNDEB para pagamento de aposentadorias e pensões do Estado de Pernambuco:

***“Há 20 anos o SINTEPE denuncia que o Governo do Estado aplica o dinheiro do FUNDEF e do FUNDEB para o pagamento da remuneração dos trabalhadores e trabalhadoras em educação, aposentados e pensionistas. Essa prática foi recorrente com a autorização dos Tribunais de Contas em quase todos os estados brasileiros. A CNTE também luta contra a aplicação inadequada desse recurso.***

***A valorização e a luta pela ampliação dos direitos dos aposentados e aposentadas deve ser permanente e a legislação hoje é clara sobre a devida responsabilidade do tesouro estadual com a folha de pagamento dos aposentados/as e pensionistas”***

O suposto uso de recursos do FUNDEB para pagamentos de aposentadorias e pensões do regime próprio do Estado de Pernambuco já era ilegal nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei Federal 9.394/1996), como já decidiu pelo STF em reiteradas deliberações, a exemplo da recente decisão monocrática exarada na ADI

6049/GO, publicada no DJE 31/01/2019, pelo eminente Ministro Ricardo Lewandowski.

Com a Lei do Novo FUNDEB (Lei Federal 14.113, de 25 de dezembro de 2020), a vedação ficou explícita no texto legal:

***“Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:***

***I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996;***

***II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal;***

***III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica”***

Todavia, é indício veemente de que o Estado de Pernambuco poderá utilizar recursos do FUNDEB para pagamento de aposentadorias e pensões o fato de ato normativo estadual (Resolução 134/2021 do TCE-PE) mencionar expressamente a Lei Federal do Novo FUNDEB em seu texto, para ao fim, autorizar, por mais três anos, a utilização de recursos da educação para pagamentos de aposentados e pensionistas:

***“CONSIDERANDO a Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o artigo 212-A da Constituição Federal, revoga dispositivos da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências”***

Portando, a possível utilização de recursos do FUNDEB pelo Estado de Pernambuco para pagar aposentadorias e pensões do seu regime próprio, alvo do Procedimento 1.26.000.002366/2021-94 do MPF em Pernambuco e denunciada pelo sindicato dos professores da rede estadual, é manifestamente ilegal, por violar o art. 29, incisos I e II, da Lei Federal 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

**DO IMPACTO FINANCEIRO DA CONDUTA ADOTADA PELO ESTADO DE PERNAMBUCO DE USAR RECURSOS DA EDUCAÇÃO PARA O PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES**

Sobre o cômputo, pelo Estado de Pernambuco, das despesas com aposentados e pensionistas do regime próprio nos 25% da educação, autorizado por mais três anos a partir de 2021 por resolução do Tribunal de Contas local, importa anotar que, segundo dados dos orçamentos estaduais, o Governo de Pernambuco se utiliza de rubrica no orçamento chamada Dotação Orçamentária Específica – DOE para esta finalidade.

Esta Dotação Orçamentária Específica – DOE é contabilizada, há anos, pelo Estado de Pernambuco, nos 25% dos gastos constitucionais da educação (art. 212, CF):

Exercício Financeiro	Valor da DOE considerado no demonstrativo do MDE
2018	873.925.314,74
2019	1.085.752.228,16
2020	1.103.556.070,66

No orçamento de 2021, a previsão desta Dotação Orçamentária Específica – DOE, para pagamentos de aposentadorias e pensões com recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 CF), ficou em R\$ 1.219.253.100,00.

Para o pagamento das aposentadorias e pensões, o regime próprio de previdência de Pernambuco se utiliza de recursos próprios provenientes das contribuições previdenciárias dos servidores e da contribuição patronal, consideradas, quando da sua realização, como receitas de contribuição (orçamentárias, do tipo intraorçamentárias). Entretanto, este montante não é suficiente para fazer face ao total dos dispêndios com pagamento de inativos e pensionistas, necessitando, portanto, haver transferência de recursos por parte do estado para cobertura da insuficiência financeira do regime de previdência.

Esta transferência deveria ser de natureza extraorçamentária (não haveria necessidade de empenho), porém, em razão da Lei Complementar Estadual de Pernambuco 28/2000 (conceituação aplicada pelo inciso XV, do artigo 4º), passou a ter tratamento orçamentário no Estado de Pernambuco, sendo definida como Dotação Orçamentária Específica – DOE. A DOE, em razão deste tratamento orçamentário, passou a ter registro entre as despesas, na classificação programática, sendo considerada uma ação do tipo “operação especial” denominada “contribuição complementar da (nome da unidade

orçamentária) ao FUNAFIN”, presente em cada unidade orçamentária constante da LOA, e se utilizando das naturezas de despesa 319113021 e 319113042 para sua classificação contábil.

Esse tratamento orçamentário acarreta uma série de efeitos indesejados na execução orçamentária consolidada do Estado, verificados na adição de uma nova parcela de despesa orçamentária que deve ser entendida como “fictícia” (posto que está em desacordo com diretrizes nacionais seguidas pelos demais entes), com reflexo também nas receitas as quais são superdimensionadas com uma “receita decorrente da DOE”, a qual é verificada entre o total das receitas de contribuições na contabilidade do estado.

Os valores da DOE, assim, terminam sendo executados orçamentariamente em cada Secretaria/Órgão/Poder, na proporção das respectivas “insuficiências”, sendo este valor adicionado como uma nova parcela de despesa com inativos e pensionistas, que não é verificada, por exemplo, nos demais estados da federação.

Resumindo, o Estado de Pernambuco se utilizou de “artifício contábil” para incluir, nas receitas do seu regime próprio de previdência, recursos que são anualmente também contabilizados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (25%, art. 212 CF).

Diante da nota oficial do Estado de Pernambuco, reconhecendo que, apenas em 2021, o uso dos recursos da educação (25%) para pagamento de aposentadorias e pensões no seu regime próprio de previdência superam R\$ 1 bilhão, vemos a importância da concessão pelo Egrégio TCU das medidas cautelares pleiteadas nesta representação.

Na Lei Orçamentária Anual de Pernambuco para 2021, do valor de R\$ 6.555.451.333,00 previsto como valor a ser aplicado pela Secretaria Estadual de Educação, consta uma parcela de R\$ 1.219.253,100,00 a título de Dotação Orçamentária Específica – DOE, ou seja, para pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio do Estado de Pernambuco.

Também no aspecto do suposto uso de recursos do FUNDEB, denunciado pelo sindicato que representa os professores e já investigado pelo MPF em procedimento, o impacto financeiro é muito relevante.

Os valores transferidos pela União ao Poder Executivo do Estado de Pernambuco, a título de complementação do FUNDEB nos exercícios financeiros de 2018, 2019, 2020 e 2021 até 4 de agosto de 2021, foram os seguintes:

Em R\$

Exercício Financeiro	Transferências da União para Complementação do FUNDEB
2018	226.238.326,97
2019	242.357.436,11
2020	196.761.072,13
2021 <sup>1</sup>	232.424.389,19

Fonte: e-Fisco.

Notas: (1) Valor transferido até 04/08/2021.

Portanto, vemos uma forte relevância financeira das transferências da União para o FUNDEB gerido pelo Poder Executivo do Estado de Pernambuco, demonstrando a importância da concessão pelo TCU das cautelares pleiteadas nesta representação.

## **DA IMPORTÂNCIA PARA A TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS NACIONAIS DO ESTADO DE PERNAMBUCO INFORMAR VALORES CORRETOS DE APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO PARA O FNDE (SIOPE)**

A União tem dever legal de fiscalizar a correção e fidedignidade das informações das leis orçamentárias anuais do Estado de Pernambuco sobre os gastos dos 25% em educação, conforme normas expressas da Lei Complementar Federal 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

***"Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.***

***§ 1º A transparência será assegurada também mediante:***

***(...)***

***II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;***

***(...)***

***§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e***

***dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”***

Em cumprimento desta previsão legal da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Ministério da Educação editou portaria disciplinando o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), a saber, ato normativo do Ministro de Estado da Educação:

*“Portaria/MEC 844, de 8 de julho de 2008*

*Define os objetivos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e aprova o manual de Instruções para o Usuário do SIOPE.*

*O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições, considerando o disposto no artigo 211 da Constituição Federal, bem como o disposto no artigo 74 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, resolve:*

***Art. 1 O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tem como objetivos:***

***I - constituir base de dados nacional detalhada sobre receitas e investimentos públicos em educação de todos os entes federativos;***

*II - estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, visando assegurar ensino de qualidade para todos os brasileiros, em atenção ao disposto no artigo 74 da Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996;*

*III - permitir o planejamento e dimensionamento das ações supletivas da União em educação, em respeito ao comando do parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal;*

*IV - subsidiar a elaboração de políticas educacionais em todos os níveis de Governo;*

*V - produzir indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação;*

*VI - **assegurar transparência e publicidade à gestão dos recursos públicos destinados à educação**, incrementando os mecanismos de controle legal e social.*

*Art. 2º O SIOPE será operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC e disponibilizado, em meio eletrônico, no sítio [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br).*

*§1º O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP/MEC utilizará os dados do SIOPE para fins educacionais e estatísticos, de acordo com suas atribuições legais, especialmente para cumprimento do disposto nos incisos II e V do art. 1º desta Portaria.*

*§ 2º Os Poderes Executivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com suas respectivas competências, serão responsáveis pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas no SIOPE.*

*§ 3º As informações prestadas no SIOPE não serão utilizadas pelo Ministério da Educação para fins de controle e não elidem os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da prestação de contas aos órgãos competentes.*

*Art. 3º A partir de 1º de janeiro de 2009 o preenchimento completo e atualizado do SIOPE pelos Estados, Distrito Federal e Municípios será condição para a celebração de convênios e termos de cooperação com o Ministério da Educação ou órgãos da administração indireta a ele vinculados.*

*Art. 4º Fica aprovado o Manual de Instruções para o Usuário do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, constante do anexo a esta Portaria em forma de extrato.*

*Parágrafo único. A versão integral do Manual será disponibilizada no sítio eletrônico do FNDE ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)).*

*Art. 5º Fica revogada a Portaria 6, de 20 de junho de 2006.*

*Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.*

*FERNANDO HADDAD”*

Portanto, está prevista em Portaria do Ministério da Educação a obrigação do Estado de Pernambuco de informar corretamente, para fins de consolidação das contas públicas nacionais e transparência, os gastos em educação do país. Como o objetivo é o correto planejamento nacional das políticas públicas do Brasil em educação, é pressuposto que o Estado de Pernambuco informe ao SIOPE números corretos de aplicação em educação.

Respalhando esta previsão da Portaria do MEC, a Lei do Novo FUNDEB (Lei Federal 14.113, de 25 de dezembro de 2020), colocou em nível de lei ordinária esta exigência:

***“Art. 38. A verificação do cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos do Fundeb, estabelecidos nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, em ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino, nas esferas estadual, distrital e municipal, será realizada por meio de registro bimestral das informações em sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação, mantido pelo Ministério da Educação.***

***§ 1º A ausência de registro das informações de que trata o caput deste artigo, no prazo de até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, ocasionará a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, até que a situação seja regularizada.***

***§ 2º O sistema de que trata o caput deste artigo deve possibilitar o acesso aos dados e a sua análise pelos***

*presidentes dos conselhos de controle social do Fundeb e pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

*§ 3º O sistema de que trata o caput deste artigo deverá observar padrões de interoperabilidade e a necessidade de integração de dados com os demais sistemas eletrônicos de dados contábeis, orçamentários e fiscais no âmbito do Poder Executivo federal e dos Tribunais de Contas, como formas de simplificação e de eficiência nos processos de preenchimento e de disponibilização dos dados, e garantir o acesso irrestrito aos dados, os quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto, respeitadas as Leis 12.527, de 18 de novembro de 2011, e 13.709, de 14 de agosto de 2018”*

Segundo o site oficial do FNDE, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas. O SIOPE, visando à padronização de tratamento gerencial, calcula a aplicação da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino de cada ente federado. O principal objetivo do SIOPE é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado. A implantação deste sistema se reveste de particular importância para os gestores educacionais dos estados e municípios, pois vai auxiliá-los no planejamento das ações, fornecendo informações atualizadas sobre as receitas públicas e os correspondentes recursos vinculados à educação. Os indicadores gerados pelo SIOPE vão assegurar ainda maior transparência da gestão educacional. O SIOPE poderá subsidiar a definição e a implementação de políticas de financiamento orientadas para a promoção da inclusão educacional, da igualdade de oportunidades, da equidade, da efetividade e da qualidade do ensino público.

Portanto, o SIOPE é respaldado por lei ordinária federal, com base também na Lei de Responsabilidade Fiscal, para permitir o planejamento do

Brasil (nas três esferas de governo conjuntamente) da política social da educação, além de fomentar o controle social.

Significativo, neste contexto, que o Estado de Pernambuco é um dos poucos estados-membros que não vem informando ao SIOPE os dados de sua aplicação em educação em 2021, conforme consulta ao site oficial do MEC/FNDE em 11 de agosto de 2021:




SISTEMA DE INFORMAÇÕES  
SOBRE ORÇAMENTOS  
PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

### Relatório de Situação de Entrega das UF's

**Legenda**

X: Declaração transmitida

Em branco: Não entregou declaração

SB: Sem Balanço

MS: MAVS (Aguardando atuação do Secretário de Educação)

MP: MAVS (Aguardando atuação do Presidente do CACS)

**Atenção**

A partir do ano de 2009 os municípios poderão visualizar os esclarecimentos da declaração de dados transmitidos ao SIOPE, clicando no ícone 'X'.

A partir do ano de 2017

A partir do ano de 2017

<< Visualizar Anos An

Código	UF	2021			
		1º	2º	3º	4º
12	Acre	X			
27	Alagoas				
16	Amapá				
13	Amazonas	X	X	X	
29	Bahia	X	X	X	
23	Ceará	X	X	X	
53	Distrito Federal				
32	Espírito Santo				
52	Goiás	X	X	X	
21	Maranhão	MS			
51	Mato Grosso	X	X	X	
50	Mato Grosso do Sul	X	X		
31	Minas Gerais				
15	Paraíba	X	X	X	
25	Paraná	MS			
41	Paraná	X	X	X	
26	Pernambuco				
22	Piauí	X	X	X	
24	Rio Grande do Norte				
43	Rio Grande do Sul				
33	Rio de Janeiro				
11	Rondonia	X	X	X	
14	Roraima	X	X	X	
42	Santa Catarina	X	X		
35	São Paulo	X	X	X	
28	Sergipe	X	X	X	
17	Tocantins	MS			

A aparente falta de informações do Estado de Pernambuco ao FNDE ocorre exatamente no período do início de vigência da Emenda Constitucional 108 (novo FUNDEB), promulgada em 26 de agosto de 2020, teve eficácia prevista a partir de janeiro de 2021:

**“Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e *produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021*”**

A ausência do envio de informações ao FNDE, no exercício de 2021, indica que o Estado de Pernambuco pode, em tese, estar utilizando dos recursos da educação (25%) para o pagamento de aposentados e pensionistas, em

desrespeito ao texto constitucional modificado pela Emenda Constitucional 108 (Emenda do Novo FUNDEB).

Significativo também, neste diapasão, foi o Estado de Pernambuco ter editado de ato normativo, através de seu Tribunal de Contas local, que autoriza o Poder Executivo a continuar gastando os recursos da educação no pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência do Estado. A Resolução 134/2021 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) foi publicada no Diário Oficial Eletrônico de 20 de julho de 2021, acima transcrita nesta representação.

O impacto da falta de informações sobre gastos da educação (25%) do Estado de Pernambuco é enorme. Como já tratado nesta representação, o Estado de Pernambuco vem usando de manobra contábil para aplicar os recursos constitucionalmente previstos para educação (25%). Na lei orçamentária anual de 2021, está previsto R\$ 1.219.253.100,00 a título da já citada Dotação Orçamentária Específica – DOE.

Ou seja, há indícios de possível cometimento de grave irregularidade, consistente na iminente possibilidade de o Estado de Pernambuco informar, mais uma vez, ao SIOPE do FNDE dados “fictícios” da aplicação de recursos na educação (art. 212 CF). De se reiterar que, a partir de janeiro de 2021, a informação de dados incorretos estará agravada pelo art. 4º da Emenda Constitucional 108 (novo FUNDEB), que prevê efeitos financeiros a partir do exercício de 2021.

De se registrar que a falta de informações corretas ao SIOPE, nos termos da Lei Federal 14.113, de 25 de dezembro de 2020, art. 38, § 1º, é causa de suspensão das transferências voluntárias para o Estado de Pernambuco e, segundo o próprio SIOPE, o Estado de Pernambuco está inadimplente a partir de janeiro de 2021, sendo a obrigação de informar ao SIOPE bimestral.

Portanto, esse Colendo TCU, respeitosamente, deve conceder as medidas cautelares pleiteadas, para preservar a fidedignidade dos dados custodiados no FNDE via Sistema SIOPE, de modo a não permitir a contabilização, nos gastos constitucionais da educação (25%, art. 212 CF), de despesas orçamentárias usadas, direta ou indiretamente, para custear aposentadorias e pensões do Estado de Pernambuco.

## **DA COMPETÊNCIA DO TCU PARA CONCEDER MEDIDAS CAUTELARES RELACIONADAS AO SISTEMA SIOPE DO FNDE E A APLICAÇÃO DO FUNDEB**

Está plenamente sedimentada na jurisprudência do TCU a competência da Corte para expedir cautelares a entes públicos locais (estados e municípios) sobre a aplicação de recursos do FUNDEB, sendo desnecessária maiores divagações sobre este pressuposto.

No caso do Estado de Pernambuco, a competência do Colendo TCU é ainda reforçada pela evidência de União, anualmente, promover complementações ao FUNDEB estadual, gerido pelo Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Os valores transferidos pela União ao Poder Executivo do Estado de Pernambuco, a título de complementação do FUNDEB nos exercícios financeiros de 2018, 2019, 2020 e 2021 até 4 de agosto de 2021, foram os seguintes:

Em R\$

Exercício Financeiro	Transferências da União para Complementação do FUNDEB
2018	226.238.326,97
2019	242.357.436,11
2020	196.761.072,13
2021 <sup>1</sup>	232.424.389,19

Fonte: e-Fisco.

Notas: (1) Valor transferido até 04/08/2021.

Sobre a competência para expedir cautelares, de forma a preservar que o Sistema SIOPE do FNDE só contenha informações fidedignas, sem gastos "fictícios" em educação como o pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio estadual, destaca-se que o SIOPE é um sistema previsto em ato normativo federal (Portaria/MEC 844, de 8 de julho de 2008), visando dar cumprimento a dispositivos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei do Novo FUNDEB (art. 38), para transparência e consolidação das contas públicas nacionais sobre o investimento na política social em educação.

Muitas pesquisas científicas, na seara acadêmica, só podem ser conduzidas com dados do SIOPE, portanto, afigura-se, com redobrada vênia, deveras temerário permitir ao Estado de Pernambuco que informe ao SIOPE gastos "fictícios" com aposentadorias e pensões, indevidamente contabilizados como gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino (25%, art. 212 CF).

Permitir que o SIOPE venha a informar, dentro dos gastos dos 25% em educação do Estado de Pernambuco, despesas não destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, como o pagamento de aposentadorias e pensões

do regime próprio de previdência estadual, encerra manifesta inconstitucionalidade, nos termos da redação vigente do art. 212, § 7º, da Constituição Federal.

Em sendo o SIOPE um sistema de contas públicas, mantido pelo Ministério da Educação e pelo FNDE, exsurge nítida a competência desse Egrégio TCU para expedição de medidas cautelares, de forma a preservar a exatidão de suas informações, notadamente quando quando passíveis de serem vulneradas pela inconstitucional aplicação pelo Estado de Pernambuco de norma estadual, a Resolução 134/2021 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), acima transcrita nesta representação.

No caso concreto, ainda há a questão do Estado de Pernambuco estar inadimplente com o SIOPE desde janeiro de 2021, conforme informações do próprio SIOPE, no site oficial do FNDE.

Ainda, cabe registrar que não se está a questionar, nessa seara, a validade, vigência ou eficácia da Resolução do TCE-PE. Clama-se, isto sim, para que o Estado de Pernambuco não se escude em tal normativo para descumprir, flagrantemente, normas federais vigentes, válidas e eficazes, a saber: (1) art. 212, § 7º, da Constituição Federal; (2) art. 4º da Emenda Constitucional 108/2020; (3) art. 29, incisos I e II, da Lei Federal 14.113/2020; e art. 38, § 1º, da Lei Federal 14.113/2020, para ficar apenas nas normas que se aplicam na literalidade deste caso concreto.

Não se suscita, pois, nenhum conflito de competência entre TCU e TCE-PE. Pleitea-se, isto sim, pela determinação cautelar dessa Corte de Contas ao Estado de Pernambuco, jurisdicionado do TCU, para cumprimento esmerado de normas da União vigentes e eficazes, ante os veementes indícios de malfeição ou iminência de malfeição pelo Estado de Pernambuco.

Na federação brasileira, segundo a Constituição de 1988, não pode norma local estadual suspender ou modular, a qualquer título, a validade, vigência ou eficácia de normas da União, como pretende o ato editado pelo Estado de Pernambuco, via Tribunal de Contas local (Resolução 134/2021 do TCE-PE). Portanto, os representantes não fazem qualquer pedido ao TCU sobre o TCE-PE, apenas pedem que o TCU faça o Estado de Pernambuco observar normas federais vigentes que lhe impõem obrigações.

Desta forma, salvo melhor juízo, está presente a possibilidade de expedição de medidas cautelares sobre FUNDEB e SIOPE por parte dessa Corte de Contas.

## **DA NECESSIDADE URGENTE DE MEDIDA CAUTELAR**

O comando normativo editado pelo Estado de Pernambuco, para continuar usando recursos da educação (25%, art. 212 CF) no pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência por mais três anos, via Resolução 134/2021 do TCE-PE, foi o seguinte:

*"Parágrafo único. No âmbito do Estado de Pernambuco, a exclusão do pagamento das despesas referidas no artigo 1º para verificação do cumprimento da exigência do artigo 212 da Constituição Federal poderá ser efetivada gradativamente na proporção de, no mínimo, um terço ao ano, a partir do exercício financeiro de 2021"*

A Resolução 134/2021 do TCE-PE teve efeitos imediatos. Portanto, já no exercício de 2021, o TCE-PE autorizou o Estado de Pernambuco a usar recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino para pagar despesas com aposentados e pensionistas.

O perigo na demora processual decorre da iminente possibilidade de o Estado de Pernambuco informar ao SIOPE do MEC/FNDE dados fictícios de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino (25%, art. 212 CF), com esteio na norma estadual autorizativa de tal cômputo.

Muitas pesquisas científicas, na seara acadêmica, só podem ser conduzidas com dados do SIOPE, portanto, revela-se inadequado permitir ao Estado de Pernambuco que informe ao SIOPE gastos "fictícios" com aposentadorias e pensões, indevidamente contabilizados como gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino (25%, art. 212 CF). Há a possibilidade de estudos científicos feitos pela academia, até internacionalmente, ficarem incorretos, caso se permita ao SIOPE aceitar os gastos "fictícios" em educação que o Estado de Pernambuco quer contabilizar, para todo o país, como manutenção e desenvolvimento do ensino. E, mais grave, de os dados veiculados no SIOPE acerca da matéria não retratarem com fidedignidade os investimentos públicos em educação no País.

Ainda, há indícios da possível utilização de recursos do FUNDEB gerido pelo Estado de Pernambuco para pagamentos de aposentadorias e pensões, conforme denúncia do sindicato dos professores da rede estadual.

Os prejuízos ao sistema estadual de educação, decorrentes do inconstitucional pagamento de aposentados e pensionistas com recursos da

educação, em violação frontal e direta ao art. 212, § 7º, da Constituição da República, resulta em dano de difícil ou incerta reparação.

Será muito improvável recuperar posteriormente o dano causado pelo subfinanciamento da educação que o Estado de Pernambuco, através da Resolução do TCE-PE, autorizou para os exercícios de 2021, 2022 e 2023.

Na ótica dos Requerentes, é competência desse TCU zelar para que o FNDE só tenha em seu Sistema SIOPE, disciplinado no art. 38 da Lei Federal 14.113/2020 (Lei do Novo FUNDEB), dados fidedignos, ou seja, sem inclusão nos gastos com educação (25%, art. 212 CF) conduzidos pelo Estado de Pernambuco, historicamente, aqueles afeitos ao custeio de aposentadorias e pensões do seu regime próprio, através de manobra contábil da Dotação Orçamentária Específica – DOE.

Em questão estão a transparência pública e o controle social dos gastos nacionais na política pública da educação.

Em resumo, não podem ser usados recursos do FUNDEB para o possível pagamento de aposentadorias e pensões, nem o SIOPE pode receber informações “fictícias” sobre gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino que, em verdade, são gastos para pagamento de aposentadorias e pensões do Estado de Pernambuco.

Neste sentido, importante trazer trecho incluído no corpo permanente da Constituição Federal pela Emenda do Novo Fundeb (Emenda Constitucional 108):

***“Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”***

De se supor que o constituinte derivado, ao estabelecer este dever para os estados-membros, quer que sejam informados dados consistentes e autênticos, não dados “fictícios”, como a inclusão nos gastos da educação de 25% (art. 212 CF) do pagamento de aposentadorias e pensões dos regimes próprios de previdência dos estados-membros pretendida pelo Estado de Pernambuco.

A urgência da concessão das medidas cautelares requeridas se revela, pois o Estado de Pernambuco está inadimplente com o SIOPE desde janeiro de 2021, mesma data do início dos efeitos financeiros da Emenda Constitucional 108/2020, podendo o Estado de Pernambuco, eventualmente, sob o pálio de norma local (Resolução 134/2021 do TCE-PE), informar gastos supostamente “fictícios” com aposentados e pensionistas como cumprimento dos 25% em educação.

### **DOS PEDIDOS**

Pelo exposto, respeitosamente, os representantes **requerem** ao Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator:

I – a expedição de medida cautelar urgente e monocrática, *inaudita altera pars*, para determinar ao Estado de Pernambuco que não utilize, de forma direta ou indireta (como a Dotação Orçamentária Especial – DOE), recursos do FUNDEB, inclusive os oriundos do Tesouro Estadual fora da complementação da União, para pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência de Pernambuco;

II – medida cautelar urgente e monocrática, *inaudita altera pars*, para determinar ao Estado de Pernambuco que não informe ao SIOPE do FNDE, nos gastos computados para manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 CF), de forma direta ou indireta (como a Dotação Orçamentária Especial – DOE), os gastos com aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência do Estado de Pernambuco;

III – medida cautelar urgente e monocrática, *inaudita altera pars*, para determinar ao FNDE, mantenedor do Sistema SIOPE, que não receba do Estado de Pernambuco, dentro dos gastos de 25% para a educação exigidos pelo art. 212 da Constituição Federal, dados com gastos no pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência estadual, realizados de forma direta ou indireta (como a Dotação Orçamentária Especial – DOE);

IV – oficiar ao FNDE, ante a inadimplência do Estado de Pernambuco na alimentação do sistema SIOPE durante todo o exercício de 2021 até o presente, para informar sobre as providências adotadas pelo FNDE, ante ao texto do art. 38, § 1º, da Lei Federal 14.113/2020 (Lei do Novo FUNDEB), que determina a aplicação de sanções ao estado-membro inadimplente ao SIOPE;

V – instaurar tomada de contas especial para apurar possível utilização de recursos do FUNDEB, nos últimos cinco exercícios, para suposto pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência do Estado de Pernambuco, determinando, se for o caso, a recomposição pelo Tesouro Estadual da conta-FUNDEB do Estado de Pernambuco;

Nestes Termos,  
Pede e Aguarda Deferimento;

Recife, data da assinatura eletrônica.

**SILVIA REGINA PONTES LOPES**  
Procuradora da República

**GERMANA GALVÃO CAVALCANTI LAUREANO**  
Procuradora Geral do Ministério Público de Contas de Pernambuco

**ANEXOS:**

- (1) Diário Oficial Eletrônico do TCE-PE com a publicação da Resolução 134/2021
- (2) Texto integral da Resolução 05/2001 do TCE-PE, alterada pela Resolução 134/2021 do TCE-PE
- (3) Despacho do MPF no PA 1.26.000.002366/2021-94