



Processo nº: 1.092.377

Natureza: Representação

Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

Data de distribuição: 13.07.2020

Introdução

Tratam os autos de Representação interposta pela Diretoria de Controle Externo do Estado – DCEE do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, em face da Secretaria de Estado de Fazenda, representada pelo Secretário Gustavo de Oliveira Barbosa, e da Secretaria de Estado de Educação, representada pela Secretária Júlia Figueiredo Goytacaz Sant’Anna, questionando a regularidade da gestão dos recursos integrantes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

O presente processo decorre de levantamento realizado pelos servidores da 2ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 2ª CFE, o qual foi instituído pela Portaria DCEE nº 002/2019, de 31 de outubro de 2019, tendo por objetivo “o levantamento de dados relacionados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, com a finalidade de conhecer sua organização e funcionamento; identificar instrumentos de controle, riscos e fragilidades nos procedimentos e avaliar a viabilidade da realização de futuras ações de controle, principalmente no que concerne ao recolhimento e repasse, pelo Governo do Estado, dos recursos que pertencem ao Fundo” (fl. 1 da Peça nº 4).

Ao longo do levantamento, a 2ª CFE constatou, dentre outros indícios de irregularidade, que “os valores arrecadados na conta específica FUNDEB são transferidos diariamente, de forma automática, para a conta única do Estado, mantida no Banco do Brasil” (fl. 14 da Peça nº 4), procedimento este que violaria a legislação regente, uma vez que “os recursos do Fundeb devem ser, necessariamente, geridos na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



conta bancária específica (art. 17 da Lei nº 11.949/07) onde ocorreu o crédito” (fl. 61v da Peça nº 4).

Veja-se o que foi registrado pela 2ª CFE no Relatório de Levantamento elaborado em 3 de abril de 2020 (fls. 127-128 da Peça nº 4):

A legislação determina que os recursos do Fundo sejam repassados para a conta única e específica do ente executor, vinculada ao respectivo Fundo, instituída para esse fim e mantida na instituição financeira de que trata o art. 16 da Lei nº 11.494/2007. O parágrafo 7º do artigo 17 da mesma lei determina que os recursos referentes ao Fundeb devem ser repassados imediatamente ao órgão responsável pela educação. Fica claro, portanto, diante de toda a legislação supracitada, que o gerenciamento financeiro dos recursos da educação, incluindo os do Fundeb, deve estar a cargo da Secretaria de Estado de Educação.

(...)

Porém, na resposta ao item 4 do questionário, a SEE informou que os recursos creditados na conta específica do Fundo “são automaticamente transferidos ao caixa único, cabendo à SEE nesse processo apenas o registro contábil junto ao SIAFI/MG”.

Na resposta ao item 8 do questionário a SEE confirma que não detém o gerenciamento financeiro dos recursos, mas tão somente o orçamentário:

Hoje as despesas do FUNDEB estão concentradas, quase em sua totalidade, no pagamento de despesas de pessoal, encargos sociais e auxílios. No que tange à execução orçamentária, não existe nenhuma restrição. Já na parte financeira, os valores são disponibilizados de acordo com o fluxo financeiro da SEF.

Ora, nenhuma execução de despesas com recursos do Fundeb pode ficar à mercê do fluxo financeiro da Secretaria de Estado de Fazenda, assim como nenhum recurso vinculado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pode estar condicionado à disponibilização pela mesma SEF, conforme determina o parágrafo 7º do artigo 17 da Lei nº 11.949/2007 c/c o § 5º do art. 69 da Lei nº 9.394/96.

O levantamento resultou em nove propostas de encaminhamento, sendo uma delas o ajuizamento desta Representação. Há, ainda, outros procedimentos de controle em andamento, a exemplo de uma inspeção que está sendo executada de forma remota



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



pela equipe da 2ª CFE com a finalidade de examinar a regularidade dos repasses realizados pelo Estado ao Fundeb.

Com fundamento nas conclusões obtidas através do levantamento, a equipe representante, na petição inicial, ressaltou que os recursos do Fundeb “devem ser geridos na conta única e específica criada para esta finalidade, administrada pela SEE” (fl. 12 da Peça nº 5), uma vez que consistem em recursos vinculados à educação (art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF), “não sendo admitido permanecerem juntos aos demais recursos no caixa único, sujeitos ao mesmo fluxo financeiro e disponibilização pela SEF” (fl. 12 da Peça nº 5). Assim, requereu a citação do Secretário de Estado de Fazenda para apresentar defesa e a documentação que entender pertinente.

A Representação foi recebida na Presidência deste Tribunal de Contas no dia 10 de julho de 2020 (Peça nº 12) e distribuída à 1ª Câmara no dia 13 de julho de 2020, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão (Peça nº 13). Em despacho datado de 26 de outubro de 2020, o Relator determinou a intimação do Sr. Gustavo Barbosa, Secretário de Estado de Fazenda, e da Sra. Júlia Sant’Anna, Secretária de Estado de Educação, para prestarem esclarecimentos a respeito das irregularidades apontadas na petição inicial (Peça nº 14).

Realizadas as devidas intimações, a Secretaria de Estado de Educação – SEE prestou esclarecimentos através do Ofício SEE/GAB nº 1154/2020, de 26 de novembro de 2020 (fls. 1-4 da Peça nº 17), além de anexar os autos da Ação Cível Originária nº 3038/MG, julgada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que possui relação com a temática abordada nos presentes autos. Juntou, ainda, Nota Técnica elaborada pelo CONFAZ/GEFIN (fls. 93-108 da Peça nº 17), e a Nota Técnica nº 91/2020, elaborada pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (fls. 129-131 da Peça nº 17).

Em síntese, a defesa da SEE se baseia na alegação, extraída das Notas Técnicas anexas, de que os recursos do Fundeb não são federais, mas sim multigovernamentais, motivo pelo qual poderiam ser geridos na conta única do Estado, uma vez que não se submeteriam às normas federais que exigem sua manutenção em conta específica. Em



reforço a tal alegação, a SEE mencionou o princípio da unidade de tesouraria, além de juntar a documentação relativa à ACO nº 3038/MG, na qual o STF confirmou não haver interesse da União na forma como os estados gerem os recursos do Fundeb.

A SEF, por sua vez, embora o Sr. Gustavo Barbosa tenha sido regularmente intimado, não se manifestou nos presentes autos, conforme certidão expedida no dia 15 de fevereiro de 2021 (Peça nº 20). Na mesma data, foram os autos encaminhados a esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 1ª CFE para elaboração de análise técnica preliminar.

Análise

1. Breve panorama a respeito do Fundeb e da legislação que regulamenta a gestão de seus recursos

Antes de se apreciar a procedência dos fatos apontados pela equipe da 2ª CFE, bem como das alegações de defesa apresentadas pela SEE em sua manifestação preliminar, oportuno discorrer brevemente a respeito do Fundeb, em particular diante da recente promulgação da Lei nº 14.113/2020, que revogou a lei anterior (Lei nº 11.494/2007) e instituiu o chamado “Novo Fundeb”, trazendo alterações pertinentes ao caso em análise.

Segundo cartilha elaborada em março de 2021 pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento em Educação – FNDE¹, o Fundeb pode ser assim definido (p. 9):

É um fundo especial, formado por 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal) que são compostos basicamente por contribuições dos Estados e dos Municípios. A União complementa os recursos dos Fundos, quando não alcançam um valor capaz de garantir uma educação básica de qualidade mínima.

¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>>. Acesso em 16 jul 2021.



Atua como um mecanismo de redistribuição desses recursos, levando em consideração o tamanho das redes de ensino e, dessa forma, buscando equalizar as oportunidades educacionais do país. Em 2020, por exemplo, o Fundeb redistribuiu 17 bilhões de reais aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

O Fundeb encontra previsão na Constituição Federal, que dispõe, seu art. 212-A (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 108/2020), que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais”.

Como se vê, a Constituição Federal estabeleceu uma vinculação de receitas: os recursos que compõem o Fundeb (especificados no inciso II do art. 212-A) devem necessariamente ser aplicados à manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo vedada sua utilização para outra finalidade. Segundo explicado pelo FNDE em cartilha de perguntas e respostas sobre o Novo Fundeb², a aplicação dos recursos do Fundeb deve ocorrer da seguinte forma (p. 39):

5.1. Como devem ser aplicados os recursos do Fundeb?

Os recursos do Fundeb devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (os Municípios devem utilizar recursos do Fundeb na educação infantil e no ensino fundamental; e, os Estados, no ensino fundamental e médio).

O mínimo de 70% (setenta por cento) desses recursos (excluídos aqueles relativos à complementação da União – VAAR) devem ser destinados à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

² Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CadernodePerguntaserespostas_NovoFundeb.pdf>. Acesso em 16 jul 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



A fração restante (de no máximo 30%) deve ser aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, assim consideradas aquelas dispostas no art. 70 da LDB.

Uma vez que a composição financeira do Fundeb é vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, o legislador, ao regulamentar o Fundo, optou por exigir que seus recursos sejam mantidos em uma conta bancária específica, separada dos demais recursos do ente federativo. Esta exigência já estava prevista na antiga Lei nº 11.484/2007³, e foi replicada na nova Lei do Fundeb, que assim estabelece:

Art. 21. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para **contas únicas e específicas** dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim, e serão nelas executados, **vedada a transferência para outras contas**, sendo mantidas na instituição financeira de que trata o art. 20 desta Lei.

A mesma exigência foi reforçada no art. 47 da Lei nº 14.113/2020, que reitera que “os repasses e a movimentação dos recursos dos Fundos de que trata esta Lei deverão ocorrer por meio das contas únicas e específicas mantidas em uma das instituições financeiras de que trata o art. 20 desta Lei”. Ademais, o art. 24 determina que “eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas (...) deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto”, indicando que, mesmo se houver saldo de recursos, tais sobras não podem ser transferidas para outras contas bancárias.

O FNDE, na já mencionada Cartilha de Perguntas e Respostas sobre o Novo Fundeb, deu destaque a essa exigência legal, ao esclarecer que o ente deve manter “apenas uma única conta para o Fundeb, aspecto que facilita a utilização, pelo ente governamental, do aplicativo adotado pelo agente financeiro do Fundo (Banco do Brasil

³ Art. 17 da Lei nº 11.494/2007: Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



ou Caixa Econômica Federal), para fins de execução dos recursos creditados nessa conta”, destacando ainda que “o crédito e a movimentação dos recursos devem se processar nesta conta única e específica” (p. 101).

Como se verifica da leitura dos dispositivos mencionados, a legislação exige não somente que os recursos sejam transferidos para a conta única específica do Fundeb, mas determina também que sejam mantidos e movimentados somente nesta conta bancária. Tal determinação visa assegurar que os recursos do Fundo sejam destinados unicamente à finalidade a que estão vinculados, bem como viabilizar a fiscalização de sua aplicação.

Por esta razão é que a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, juntamente com o FNDE, promulgou a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, que regulamenta a movimentação financeira e utilização dos recursos do Fundeb, e estabelece, em seu art. 3º, que a movimentação dos recursos “será realizada, exclusivamente, de forma eletrônica, por meio de sistema específico (...) que identifique a finalidade dos gastos de acordo com especificações estabelecidas pelo Ministério da Educação, (...) ficando expressamente vedada a movimentação financeira dos recursos por meios diversos do previsto neste artigo”.

No âmbito deste Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a regra foi reforçada na Instrução Normativa TCE-MG nº 13/2008, que contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos municípios mineiros a respeito das despesas com educação. A instrução, no seu art. 10, determina que “os recursos do FUNDEB serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estadual e Municipal, criadas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 da Lei Federal n. 11.494/07”, prevendo, ainda, que o descumprimento de suas disposições “poderá ensejar a aplicação de multa ao ordenador de despesas” (art. 18 da IN TCE-MG nº 13/2008).

Ainda a respeito da gestão dos recursos do Fundeb, a legislação estabelece que esta deve competir não à Secretaria da Fazenda (a quem cabe a gestão dos recursos públicos em geral), mas sim ao órgão responsável pela educação, o que, no caso do



Estado de Minas Gerais, corresponde à Secretaria de Estado de Educação. É o que se extrai do art. 69, § 5º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº 9.394/1996), que determina que o repasse de valores voltados para a educação “ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação. Por esta razão é que a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, em seu art. 2º, § 1º, estabelece que “as contas específicas do Fundeb serão abertas, obrigatoriamente, no CNPJ do órgão responsável pela Educação, no âmbito dos respectivos entes governamentais”.

Tal regra foi também destacada pelo FNDE na Cartilha de Perguntas e Respostas sobre o Novo Fundeb. Veja-se:

2.7. Quem administra o recurso do Fundeb?

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), em seu art. 69, § 5º, estabelece que o órgão responsável pela educação seja o gestor/administrador dos recursos da educação. Os recursos do Fundeb devem ser tratados de acordo com esse dispositivo legal. (p. 27)

11.22. Qual é a Secretaria [que] deve ser a gestora dos recursos do Fundeb?

Os recursos dos 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos e transferências, vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do art. 212 da CF, inclusive os recursos do Fundeb, devem ser geridos pela Secretaria de Educação ou órgão equivalente, conforme prevê o art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394/1996 (LDB) c/c art. 21, § 7º, da Lei nº 14.113, de 2020. (p. 107)

Segundo apurado pela equipe de levantamento da 2ª CFE, ambas as normas mencionadas estariam sendo descumpridas pelo Estado de Minas Gerais, uma vez que:

- a) os recursos, embora sejam repassados para a conta específica do Fundeb, são logo em seguida transferidos para a conta única do Estado, violando os arts. 21 e 47 da Lei nº 14.113/2020, que exige a manutenção e movimentação desses recursos na conta específica, e;
- b) estando os recursos no caixa único do Estado, sua liberação financeira “encontra-se sob a gestão da SEF” e “se dá em conformidade com a



disponibilidade financeira da referida secretaria, ou seja, a SEE não tem gestão sobre os recursos financeiros do FUNDEB” (fl. 129 da Peça nº 4), violando o art. 69, § 5º da LDB.

Em sua manifestação preliminar, a SEE apresentou justificativas para o procedimento adotado pelo Estado de Minas Gerais para a gestão dos recursos do Fundeb. Suas alegações serão analisadas no tópico a seguir.

2. Das alegações da Secretaria de Estado de Educação – SEE

Conforme antecipado na introdução deste exame técnico, a SEE, em sua manifestação preliminar, alegou que os recursos do Fundeb podem ser mantidos na conta única do Estado em razão de serem recursos multigovernamentais. Fundamentou seu argumento nas Notas Técnicas elaboradas pelo CONFAZ/GEFIN e pela Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais, bem como em acórdão proferido pelo STF no julgamento da ACO nº 3038/MG.

Assim esclareceu a SEE, no Ofício SEE/GAB nº 1154/2020, de 26 de novembro de 2020 (fl. 2 da Peça nº 17):

Assim, temos que, consoante informações prestadas pela Secretaria de Estado de Fazenda, por meio da NOTA TÉCNICA SEF/STE-SCAF nº 91/2020 (22342620), os recursos que compõem o FUNDEB são multigovernamentais e não somente federais e que, portanto, podem ser geridos por meio da Unidade de Tesouraria ou “conta única” do Estado, e movimentados por meio de seu Sistema Integrado de Administração Financeira, SIAFI/MG, sem afrontar a Lei nº 11.494/2007.

Conforme é esclarecido pela Secretaria de Estado de Fazenda, o Estado de Minas Gerais adota a sistema da unidade de tesouraria, estabelecido pela Lei nº 6.194/1973, bem como, em obediência à Lei Federal nº 4.320/1964, o recolhimento das receitas se dá em observância ao princípio da unidade da tesouraria. Lado outro, a Lei Estadual nº 23.304, de 30 de maio de 2019, atribui competência à Secretaria de Estado de Fazenda para planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas, dentre outras, à gestão de recursos financeiros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Ainda, afirmou que os recursos do Fundeb são “investidos, em sua totalidade, na rede estadual de ensino, sendo majoritariamente despendido na folha de pessoal”, enfatizando que a contabilização é realizada “por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI/MG), o que dá total transparência às movimentações financeiras do fundo” (fl. 3 da Peça nº 17). Com base nisso, concluiu que “não há óbice à gestão dos recursos do FUNDEB através de uma conta única, já que tal fato não impede que a Secretaria de Estado de Educação realize o monitoramento das movimentações e tenha o controle do mesmo” (fl. 3 da Peça nº 17).

Na Nota Técnica SEF/STE-SCAF nº 91/2020, mencionada pela SEE no Ofício nº 1154/2020, a Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais concluiu que “no caso posto pelo TCEMG, (...) entendemos que o fato dos recursos estarem centralizados no Caixa único não impede que a Secretaria de Estado de Educação tenha o total controle do mesmo” (fl. 130 da Peça nº 17), além de defender que “em não sendo os recursos do Fundeb exclusivamente federais, entendemos que os mesmos podem ser geridos por meio da Unidade de Tesouraria ou ‘conta única’ dos Estados, e movimentados por meio de seus sistemas Integrados de Administração Financeira, no caso de Minas Gerais, SIAFI/MG, sem afrontar a Lei 11.494/2007” (fl. 130 da Peça nº 17).

Além do Ofício nº 1154/2020 e da Nota Técnica da SEF, a SEE juntou ainda aos autos vasta documentação relativa à Ação Cível Originária nº 3038/MG, julgada pelo STF na sessão do dia 27 de setembro de 2018.

A ação, ajuizada pelo Estado de Minas Gerais, teve por objeto Termo de Ajustamento de Conduta – TAC firmado entre o Ministério Público Federal, a Controladoria Geral da União, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Segundo se extrai da documentação juntada pela SEE, o TAC questionado teve como objetivo “prevenir desvios de recursos da União repassados aos Estados e Municípios que devem ser utilizados obrigatoriamente para suas finalidades específicas”, ao prever a implementação de medidas para “restringir a realização de saques em espécie e impedir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



a transferência de verbas para outras contas dos órgãos públicos quando não houver indicação de finalidade que justifique tal movimentação” (fl. 68 da Peça nº 17).

A formalização do TAC se deu após serem apuradas pela CGU práticas irregulares por parte dos Estados e municípios na gestão de recursos federais transferidos para o cumprimento de finalidades específicas. Segundo narrado pela Procuradoria-Geral da República no Parecer nº 231679/2017, tais práticas “consistiam, basicamente, na realização de vultosos saques de recursos federais ‘na boca do caixa’, e na movimentação de recursos federais em diversas contas de passagem”, o que impossibilitava “o monitoramento da correta aplicação daquelas verbas” (fl. 8 da Peça nº 17).

Afirmou o Estado de Minas Gerais que o TAC “impôs restrições à movimentação financeira de recursos administrados pelos Estados e Municípios”, ofendendo a autonomia federativa, além de alegar que “as obrigações impostas pelo TAC impedem a própria execução dos programas e ações sociais para os quais os recursos foram reservados” (fl. 123 da Peça nº 17), uma vez que alteram “rotinas e procedimentos de gestão financeira definidos expressamente em leis estaduais, e já consolidados no âmbito do Estado-membro” (fl. 6 da Peça nº 17).

Tanto a PGR quanto a CGU refutaram as alegações do Estado de Minas Gerais. Apontou a PGR que as obrigações impostas aos Estados e Municípios “decorrem não dos TACs celebrados pelo MPF com as instituições financeiras públicas, mas, sim, diretamente dos Decretos Federais 6.170/07 e 7.507/11” (fl. 14 da Peça nº 17), de modo que sua observância seria devida independentemente da celebração do TAC. Por sua vez, a CGU destacou que as competências legislativas de auto-organização e autogestão dos Estados-membros “não podem prevalecer sobre normativos federais que tratam da utilização de recursos da União” (fl. 86 da Peça nº 17).

Por fim, no dia 5 de abril de 2017, o Grupo de Gestores das Finanças Estaduais do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ/GEFIN emitiu nota técnica na qual defendeu “que os efeitos do referido Termo de Ajustamento de Conduta não devem alcançar a gestão financeira dos Estados” e solicitou “o cancelamento do TAC” (fl. 99



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



da Peça nº 17). O CONFAZ/GEFIN ainda se manifestou expressamente a respeito da aplicabilidade ou não do TAC aos recursos do Fundeb, nos seguintes termos (fl. 95 da Peça nº 17):

Por outro norte, é questionável se os recursos oriundos do FUNDEB são alcançados pelos regramentos emanados do Decreto nº 7.507/2011, pois o mesmo dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das leis citadas.

Nos termos da Lei nº 11.494/2007 foi instituído, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, cujas fontes de receita são compostas por 20% das receitas de ITCD, ICMS, IPVA, cota-parte do ITR, cota-parte do FPE, cota-parte do FPM, cota-parte do IPI Exportação e ICMS-Desoneração.

Da mesma forma, a Lei nº 11.494/2007 disciplina que a União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Neste diapasão, entendemos que os recursos do FUNDEB não são recursos federais. Mas, recursos multigovernamentais que, por força da legislação, são disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A., que posteriormente repassa automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas no próprio Banco do Brasil S.A.

Destaca-se que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, editado pela STN, corrobora com esse entendimento ao orientar que a contabilização dos recursos do FUNDEB, sob o enfoque orçamentário, devem *[sic]* ser registrados como Transferências Multigovernamentais – código 1724.00.00.

Ademais, o princípio da unidade de tesouraria não norteia apenas as Finanças Públicas da União, pois a Lei nº 4.320/64 estatui normas de Direito Financeiro para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal. E, desta forma, estabeleceu o festejado princípio a todos os entes, nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Desta forma, em não sendo os recursos do FUNDEB exclusivamente federais, entendemos que os mesmos podem ser geridos por meio da “Conta Única” dos Estados, e movimentados por meio dos seus Sistemas Integrados de Administração Financeira – SIAFs sem afrontar a Lei nº 11.494/2007.

O STF, ao julgar a Ação Cível, homologou o TAC, “com a declaração da validade dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrados para garantir a observância da legislação federal que regula a utilização de recursos públicos da União repassados aos entes federados” (fl. 125 da Peça nº 17). Contudo, em relação especificamente ao FUNDEB, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, acolhendo o entendimento do CONFAZ/GEFIN, concluiu que, em “não havendo participação de recursos federais no FUNDEB, inexistente interesse da União a justificar a imposição do TAC nesse ponto”, motivo pelo qual suspendeu “a submissão ao TAC em relação [aos] Estados cujos recursos do FUNDEB não recebem complementação da União” (fl. 128 da Peça nº 17).

Com fundamento nesta decisão do STF, que suspendeu a aplicação do TAC em relação aos recursos do Fundeb geridos pelos estados-membros, tanto a SEF (na Nota Técnica nº 91/2020) quanto a SEE (no Ofício nº 1154/2020) defenderam ser regular a transferência dos recursos do Fundeb para o caixa único do Estado. Isso porque o TAC suspenso, dentre outras regras, previu a vedação da utilização de recursos transferidos vinculados em contas de passagem.

No entanto, no entender desta Coordenadoria, a alegação das Secretarias não procede, conforme se explicará.

Como se constata, a SEE, em sua manifestação preliminar, não negou a transferência dos recursos do Fundeb à conta única do Estado, mas tão somente buscou defender a regularidade de tal procedimento. Com efeito, ao longo do levantamento realizado pela 2ª CFE, houve, em diversos momentos, confirmação por parte do próprio Estado de que a conta específica do Fundeb é utilizada apenas como conta de passagem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Cite-se, como exemplo, o Memorando SEE/SPF nº 61/2019 (fl. 6 da Peça nº 4), a Nota Técnica nº 047/2019 CS/SEF (fl. 14 da Peça nº 4) e o Memorando SEE/AS-JURÍDICO nº 176/2019, no qual a SEE informa que os recursos do Fundeb “são creditados na conta específica do Fundo e automaticamente transferidos ao caixa único, cabendo à SEE nesse processo apenas o registro contábil junto ao SIAFI/MG” (fl. 68 da Peça nº 4).

Contudo, ao contrário do defendido pelas Secretarias, o fato de o TAC celebrado entre a PGR, a CGU e as instituições financeiras não ser aplicável aos recursos do Fundeb não legitima o procedimento de transferi-los para o caixa único do Estado. Isso porque a obrigatoriedade de manter os recursos do Fundeb em conta específica não decorria do TAC, mas de vasto arcabouço legislativo, o qual já foi amplamente listado no decorrer deste relatório técnico.

A própria Equipe Técnica de Operacionalização do Fundeb, respondendo a e-mail enviado pela equipe de levantamento da 2ª CFE, reafirmou a obrigatoriedade de os recursos do Fundeb serem não apenas mantidos, mas também geridos na conta bancária específica criada para tal finalidade. Veja-se (fl. 61v da Peça nº 4):

Os recursos do Fundeb podem ser geridos em conta bancária diferente da específica para o recebimento? Pode o ente federado manter os recursos do Fundeb em caixa único (sistema de caixa único) e fazer a liberação desses recursos em função de seus condicionantes orçamentários?

Não. Os recursos do Fundeb devem ser, necessariamente, geridos na conta bancária específica (art. 17 da Lei nº 11.494/07) onde ocorreu o crédito, já que a movimentação desses recursos deverá ser realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviço devidamente identificados, conforme determina o Decreto 7.507/2011.
(...)

Esclarece-se, ainda, que a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02 de 2018 objetiva, sobretudo, a preservação e a garantia da correta aplicação dos recursos repassados por meio do Fundeb, assim como a publicidade e a transparência de sua movimentação financeira, que deverá ser realizada exclusivamente por meio eletrônico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Ao transferir os recursos do Fundeb para o caixa único do Estado, sujeitando-os à regular movimentação orçamentária da SEF, o Estado de Minas Gerais, a um só tempo, viola tanto a Lei do Fundeb, que exige a manutenção dos recursos em conta específica (arts. 21 e 47 da Lei nº 14.113/2020), quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que estabelece que os recursos voltados à educação sejam geridos diretamente pelo órgão responsável pela educação (art. 69, § 5º da Lei nº 9.394/1996), desrespeitando, ainda, as demais normas infralegais que reiteram tais regras, a exemplo da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018 e da Instrução Normativa nº 13/2008 deste Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Mencione-se também que o princípio da unidade de tesouraria, previsto no art. 56 da Lei nº 4.320/1964 e citado pela SEE no Ofício nº 1154/2020, não pode ser invocado no presente caso para justificar a transferência dos recursos do Fundeb ao caixa único do Estado. Isso porque tal princípio consiste em norma geral, a qual não se sobrepõe à regra específica que determina a movimentação dos recursos do Fundeb em conta específica.

No mesmo sentido, a determinação contida na LDB de que os recursos destinados à educação sejam geridos pela SEE, por se tratar de norma específica, também prevalece sobre a regra geral que atribui à SEF a responsabilidade pela gestão dos recursos públicos estaduais. Por este motivo, conceder à SEF a gestão financeira de recursos que deveriam ser geridos pela SEE consiste em irregularidade e ilegalidade.

Por fim, argumentou a SEE que “não há óbice à gestão dos recursos do FUNDEB através de uma conta única, já que tal fato não impede que a Secretaria de Estado de Educação realize o monitoramento das movimentações e tenha o controle do mesmo” (fl. 3 da Peça nº 17), de modo que não haveria prejuízos à transparência e à fiscalização da aplicação de tais recursos.

Também não procede tal alegação, uma vez que a 2ª CFE apurou diversos problemas relacionados à gestão e à transparência na aplicação dos recursos do Fundeb. No próprio Relatório de Levantamento, a equipe apontou a existência de “fragilidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



nos controles internos” e “falta de transparência em algumas etapas do processo”, com “risco de não detecção de irregularidades na aplicação de tais recursos e irregularidade em relação à gestão dos recursos do Fundo” (fl. 78 da Peça nº 4).

O Relatório de Levantamento indicou, ainda, como uma provável consequência dos problemas de gestão do Fundeb, “os recorrentes parcelamentos/atrasos de pagamentos de salários aos profissionais do magistério que ocorreram nos últimos e no atual exercício” (fl. 130 da Peça nº 4), os quais são custeados com o Fundeb. Conforme destacado pela equipe, a não manutenção dos recursos do Fundo na conta específica prejudica o monitoramento de sua aplicação. Veja-se (fls. 130-131 da Peça nº 4):

Caso os recursos fossem administrados na conta única e específica do Fundeb, conforme determina a legislação, seria possível identificar todas as movimentações financeiras e analisar se, de fato, os atrasos podem ser justificados. No cenário atual, a folha de pagamento do poder executivo é centralizada, o que inclui o pagamento de despesas que possuem recursos vinculados.

Atenta-se para o fato de que, do total das despesas do Fundeb, o pagamento dos profissionais do magistério representou 75,60% no exercício de 2019, segundo o anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO27 referente ao último bimestre.

Como esses recursos são vinculados, deveria ser dada a devida publicidade e transparência quanto a sua disponibilidade de caixa e aplicação, de forma que fosse possível identificar o vínculo entre a entrada e a saída dos recursos, em cumprimento ao princípio da publicidade disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal e especificamente, os arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.507/2011. Atualmente, as únicas movimentações constantes da conta única do Fundeb são o recebimento dos recursos e a sua transferência instantânea para o caixa único, dificultando o controle externo e o social.

Em relação aos atrasos e parcelamentos na remuneração dos professores da educação básica, vale mencionar que foi ajuizada perante esta Corte de Contas a Denúncia nº 1.092.462, na qual o Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Estado de Minas Gerais alegou que tais atrasos e parcelamentos são causados pela gestão irregular dos recursos do Fundeb por parte do Estado de Minas Gerais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Ao elaborar, no dia 17 de junho de 2021, o exame técnico preliminar da mencionada denúncia (Peça nº 84 do Processo nº 1.092.462), a 2ª CFE apurou numerosos problemas relacionados à transparência dos registros contábeis dos recursos do Fundeb, dentre os quais cita-se o atraso na contabilização da entrada dos recursos na conta bancária (fl. 10), a ausência de fidedignidade e tempestividade da informação contábil, visto que esta é dada de forma obscura e complexa (fl. 12) e a omissão da demonstração do fluxo financeiro dos recursos nos registros orçamentários (fls. 16-17).

Por fim, a 2ª CFE, reiterando a conclusão anteriormente obtida por ocasião do Levantamento, apontou que o fato de os recursos serem transferidos ao caixa único inviabiliza a adequada conferência da disponibilidade de recursos financeiros para a realização do pagamento da remuneração dos profissionais do magistério. Segundo destacado pela 2ª CFE, se os recursos fossem mantidos e executados na conta específica, “seria possível identificar, por exemplo, se haveria recursos financeiros disponíveis para custear os pagamentos dos salários empenhados na fonte 23 (Fundeb) na data devida” (fl. 23 da Peça nº 84 do Processo nº 1.092.462).

Desta forma, entende esta unidade técnica que o fato de os recursos do Fundeb serem transferidos à conta única do Estado, sendo a conta específica utilizada apenas como conta de passagem, consiste em irregularidade, por violar a Lei nº 14.113/2020, a Lei nº 9.394/1996, a Portaria Interministerial STN/FNDE nº 2/2018 e a Instrução Normativa TCE-MG nº 13/2008, bem como por gerar prejuízos à transparência dos registros contábeis e inviabilizar a fiscalização e monitoramento da disponibilidade e aplicação dos recursos do Fundo, tal como apurado pela equipe de levantamento da 2ª CFE.

O Tribunal de Contas da União – TCU, em acórdão proferido recentemente na sessão do dia 7 de abril de 2021 do Plenário, reforçou a relevância de os recursos do Fundeb serem mantidos em conta específica como forma de assegurar sua melhor gestão e monitoramento, conforme se verifica da leitura do excerto abaixo, extraído do voto do Ministro Relator Augusto Nardes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



10. O conjunto normativo relativo aos repasses de recursos do Fundeb (Decreto 6.253/2007, que regulamentava a antiga Lei do Fundeb; Lei 14.113/2020 (ainda pendente de regulamentação); e Portaria Conjunta STN/FNDE 2/2018) tem como objetivos: i) a obrigatoriedade de os repasses ocorrerem diretamente ao órgão de educação dos respectivos entes beneficiários e de a titularidade das contas únicas e específicas estarem associadas ao CNPJ desses mesmos órgãos; ii) resguardar, em sua totalidade, os recursos constitucionalmente vinculados ao Fundo; e iii) garantir a aplicação dos recursos vinculados à educação, especialmente os do Fundeb, em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), evitando a sua utilização em outras funções de governo, conforme a oportunidade ou necessidade do chefe do poder executivo do ente beneficiário.

11. O entendimento de conta única e específica, sob o aspecto da receita, é o de que todos os recursos do Fundo, relativos a cada um dos Entes, sejam creditados exclusivamente e diretamente nas respectivas contas únicas e específicas. Nessas contas podem ser creditados apenas valores relativos a recursos do Fundeb ao qual o Ente estiver vinculado, sendo inapropriados os créditos de outras origens ou para outras finalidades.

(...)

30. De fato, a efetividade do Fundeb passa, obrigatoriamente, pela melhoria dos controles de regularidade na execução das despesas. Atualmente, os mecanismos de controle do Fundo são frágeis, conforme comprovam as expressivas quantidades de denúncias e representações que dão entrada no Tribunal todos os anos e de artigos da Imprensa noticiando fraudes (que podem ser obtidos em rápida pesquisa na Internet).

No âmbito desta Corte de Contas mineira, a temática da aplicação dos recursos do Fundeb já foi objeto de fiscalização. Por exemplo, na Auditoria nº 1.077.056, julgada na sessão de 3 de novembro de 2020 da 1ª Câmara, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, a equipe de auditoria apurou, na Prefeitura Municipal de Paraisópolis, “a ocorrência de irregularidades relativas à ausência de movimentação dos recursos recebidos a título de precatórios do FUNDEF em conta bancária específica do município”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Ressaltou o relator que a exigência de manutenção dos recursos em conta específica “tem por objetivo garantir que os recursos sejam efetivamente aplicados em sua finalidade de origem, além de garantir a rastreabilidade dos valores repassados, auxiliando o FNDE e os demais órgãos de controle na plena verificação da regular aplicação dos recursos”, motivo pelo qual considerou procedente o apontamento da equipe de auditoria e aplicou multa aos responsáveis, além de recomendar aos gestores que os recursos do FUNDEB somente sejam utilizados “em despesas relativas à educação básica e a nenhum outro fim”.

Já na Auditoria nº 951.306, relatada pelo Conselheiro Substituto Adonias Monteiro na sessão de 18 de junho de 2019 da 1ª Câmara, a equipe deste Tribunal, em fiscalização realizada na Prefeitura Municipal de Mato Verde, constatou a ocorrência de transferências financeiras de recursos da conta do Fundeb para outras contas bancárias de titularidade da Prefeitura, motivo pelo qual esta Corte aplicou multa ao gestor, em razão de violação à Lei do Fundeb e à Instrução Normativa TCE-MG nº 13/2008.

No mesmo sentido foi a decisão do Pleno no julgamento do Recurso Ordinário nº 959.049, na sessão de 3 de agosto de 2016. Veja-se excerto do voto do Conselheiro Relator José Alves Viana:

Inicialmente convém esclarecer que o cumprimento do índice constitucional de aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino não elide a falha do agente em não promover a abertura de conta corrente específica vinculada à movimentação dos recursos.

A utilização de conta bancária específica, assim como o repasse integral dos recursos destinados ao órgão responsável pela educação visam conferir maior transparência à gestão desses recursos, além de permitir um controle mais efetivo dos gastos públicos.

Nesse sentido, é obrigação do gestor demonstrar, mediante registros contábeis específicos, a correta aplicação dos recursos na educação e também na saúde. Assim, esta Corte de Contas, no intuito de facilitar a fiscalização e o controle dos recursos públicos constitucionalmente vinculados, estabeleceu, por meio do § 7º do art. 1º da INTC n. 08, de 2004, e do § 1º do art. 5º da INTC n. 11/2003, a obrigatoriedade de abertura de conta específica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



No presente caso, houve nítido descumprimento de norma a que se obrigava o gestor. Assim, com base em decisões precedentes em casos análogos – Processos nº 774.817, 757.949, 762.258, 751.121 e, notadamente, no Recurso Ordinário nº 896.580, apreciado pelo Tribunal Pleno, na sessão de 30/4/2014, há razões suficientes para a manutenção da multa aplicada.

Ainda que não pudesse apontar ocorrência de dano ao erário, certo é que se observou flagrante violação de norma legal que regula a atividade do gestor público.

Nesse ponto, não importa, para a imposição de sanção, ter ocorrido dano ao erário, dado que tanto o ato ilícito quanto o ato antijurídico decorrem de uma infração à norma posta.

Assim, não assiste razão ao Recorrente.

(...)

Pelos fundamentos expostos, considerando que o Recorrente não trouxe elementos capazes de reformar a decisão outrora proferida, nego provimento ao presente Recurso Ordinário, ficando inalterado o acórdão recorrido, o valor da multa aplicada de 4.000,00 (quatro mil reais) ao Sr. Marcos César Brunozi, Prefeito Municipal de Pirajuba à época.

Diante do exposto, entende esta 1ª CFE pela procedência do apontamento trazido pela representante, tendo em vista que o procedimento adotado pela SEE e pela SEF consiste em ilegalidade e em irregularidade, sendo passível, inclusive, de aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 18 da IN TCE-MG nº 13/2008 e da jurisprudência desta Corte de Contas. Por esse motivo, devem os responsáveis serem citados para, querendo, apresentar as justificativas e juntar os documentos que entenderem pertinentes, no prazo regimental.

Conclusão

Ante o exposto, esta unidade técnica, com fundamento no art. 307 do Regimento Interno desta Corte de Contas, diante da existência de indícios de irregularidade, propõe a citação dos agentes públicos responsáveis, quais sejam: (a) Sr. Gustavo de Oliveira Barbosa, Secretário de Estado de Fazenda, e; (b) Sra. Júlia Figueiredo Goytacaz



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado

1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Sant'Anna, Secretária de Estado de Educação, para apresentar defesa no prazo improrrogável de quinze dias.

Belo Horizonte, 29 de julho de 2021

Carolline Alves Rodrigues
Analista de Controle Externo
Matrícula: 32007