



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

A **COORDENADORIA DE AUDITORIA DOS MUNICÍPIOS**, com fundamento no inciso VI do § 1º do art. 70 da Lei Complementar Estadual n. 102, de 17/01/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal) e o inciso VII do parágrafo único do art. 310 da Resolução n. 102, de 17/12/2008 (Regimento Interno deste Tribunal – RITCEMG), vem, respeitosamente, apresentar **REPRESENTAÇÃO** em face da Senhora **IVANIA REIS DE OLIVEIRA**, Prefeita do Município de Conceição das Alagoas (CPF 160.397.56-34), pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

I - INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização (PAF) deste Tribunal, aprovado para o exercício de 2021, pela Portaria da Presidência de n. 090, de 18/12/2020, alterado pela Portaria n. 42, de 27/07/2021, com aplicação dos critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, o Município de **Conceição das Alagoas** foi selecionado para a realização de ação de “Acompanhamento” da legalidade do repasse, contabilização e aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, referentes ao exercício de 2021.

Para execução das referidas ações, cuja competência desta Corte se encontra outorgada no inciso VII do art. 76 c/c o § 4º do art. 180 da Constituição Estadual, por meio da Portaria/DCEM n. 001/2021 foi designada Equipe Técnica para execução, à distância, da referida ação de fiscalização, a qual procedeu a consultas a sistemas de informações internos e externos a esta Casa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

No desenvolvimento dos trabalhos foram observados, no que foi aplicável, os procedimentos, métodos e técnicas previstas no Manual de Auditoria deste Tribunal, aprovado pela Resolução n. 02/2013, tendo sido utilizados o Memorando de Planejamento e as Matrizes de Planejamento e de Possíveis Achados, assim como disponibilizado Relatório Preliminar ao jurisdicionado, para manifestação prévia acerca dos Achados da fiscalização, na forma da previsão contida no subitem 4.4.5 do referido Manual.

A sistemática de apuração dos Achados consistiu no registro das inconsistências em Ficha de Acompanhamento de Análise Eletrônica, à qual foram anexadas as respectivas evidências, com o encaminhamento dela junto ao “Relatório Preliminar” à gestora do Município de Conceição das Alagoas e ao responsável pelo Controle Interno, que tiveram a oportunidade de manifestação prévia sobre as ocorrências, dentro das próprias Fichas, inclusive com a juntada de documentação.

Registre-se que, não obstante tenha sido concedido prazo razoável para manifestação sobre a situação encontrada, não foram apresentadas informações suficientes para esclarecer as ocorrências.

II - APONTAMENTOS

2.1 Apontamento:

Utilização indevida de recursos do Fundeb sob as fontes de recursos 118 e 119, que não são consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, em desconformidade com o disposto no art. 70 da Lei Nacional n. 9.394/1996.

2.2 Análise:

Em linhas gerais, cabe destacar que por meio da Lei Nacional n. 14.113, de 25/12/2020, foi regulamentado o FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição da República – CR/1988, incluído pela Emenda Constitucional n. 108, de 26/08/2020, a qual revogou dispositivos anteriores constantes da Lei Nacional n. 11.494, de 20/06/2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Nos termos da Lei 14.133/2020,

Art. 11. A distribuição de recursos que compõem os Fundos, nos termos do art. 3º desta Lei, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, na forma do Anexo desta Lei, entre o governo estadual e os seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, nos termos do art. 8º desta Lei.

[...]

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.**

[...]

Art. 25 os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, **em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (grifos nossos).**

Por sua vez, o art. 70 da Lei Art. 70 da Lei nº 9.394/1996

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Ressalte-se que este Tribunal de Contas estabeleceu, por meio da Instrução Normativa n. de 05, 08/06/2011, os códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos previstos pelos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta dos Municípios para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal.

Conforme definido no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, 8ª edição (item 5),

A classificação por fontes ou destinações de recursos (FR) tem como objetivo agrupar receitas que possuam as mesmas normas de aplicação na despesa. Em regra, as fontes ou destinações de recursos reúnem recursos oriundos de determinados códigos da classificação por natureza da receita orçamentária, conforme regras previamente estabelecidas. Por meio do orçamento público, essas fontes ou destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.

Na citada Instrução foram definidos os códigos orçamentários por onde devem ser contabilizadas as receitas oriundas do FUNDEB, assim como os códigos a serem utilizados como fontes de recursos, quais sejam: 118 - Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica e 119 - Transferências do FUNDEB para Aplicação em Outras Despesas da Educação Básica.

Com base nos registros do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM referentes à execução orçamentária da Prefeitura de Conceição das Alagoas no período de janeiro a setembro de 2021 (data da consulta – 08/11/2021), foi constatada pela equipe de fiscalização a execução/contabilização, por aquele Órgão, ordenadas pela Representada, de despesas com recursos do FUNDEB sob as fontes de recursos 118 e 119, que não são consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, em desconformidade com o disposto no art. 70 da Lei Nacional n. 9.394/1996 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) – cópia dos achados do acompanhamento – fl.5 a 40 da Peça 1 – Empenhos Achados.

Conforme apurado, tais despesas se referem a “*Aportes para Cobertura do Déficit Atuariais dos RPPSs*”, classificadas na rubrica 3391.97.00, as quais correspondiam, até a data da referida consulta ao SICOM, ao valor total liquidado de R\$ 826.228,16 (oitocentos e vinte e seis mil duzentos e vinte e oito reais e dezesseis centavos) e pago no montante de R\$ 698.722,49 (seiscentos e noventa e oito mil setecentos e vinte e dois reais e quarenta e nove centavo), conforme relatório em anexo – fl.1 a 4 da Peça 1 – Empenhos Achados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Cabe destacar que, na forma do inciso I do art. 70 da Lei Nacional n 9.394/1996, a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação é considerada como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme definição contida no inciso II do § 1º do art. 11 da Instrução Normativa n. 13/2008 deste Tribunal, que contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento da citada Lei, considera-se remuneração *“o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado e dos Municípios, conforme o caso, **inclusive os encargos sociais incidentes**”*. (grifou-se)

De forma específica, quanto aos dispêndios com “Aportes de Recursos” aos Regimes Próprios de Previdência Social-RPPSs, para a cobertura de déficits atuariais, na Consulta n. 837.548, respondida à então Prefeita de Patos de Minas na Sessão Plenária de 31/08/2011, este Tribunal firmou entendimento de que apenas os gastos com *“alíquotas de contribuições suplementares para cobertura de déficits atuariais”* são consideradas *“obrigações patronais”* (encargos sociais) – elemento 13 - e, conseqüentemente, despesas com pessoal que podem ser pagas com recursos do FUNDEB, na forma das disposições contidas na Portaria Interministerial/STN/SOF n. 163/2001.

No que tange aos mencionados *“Aportes”*, as regras da referida portaria determinam que os gastos devem ser contabilizados em natureza de despesa específica, não constituindo *“obrigações patronais”* - 3.3.91.97.00 (3 – Despesas Correntes; 3 – Outras Despesas Correntes; 91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação dentre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; 97 – Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS).

Diante do exposto, os procedimentos adotados pelo Município, evidenciados nos registros do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, estão em desconformidade com o disposto no art. 70 da Lei Nacional n. 9.394/1996.



2.3 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Registros do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM referentes à execução orçamentária da Prefeitura de Conceição das Alagoas no período de janeiro a julho de 2021 (data da consulta – 08/11/2021), Peça 1 – Empenhos Achados.

2.4 Critérios:

- Art. 212-A da Constituição da República de 1988;
- Artigos 11, 21, 25, 26 da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007;
- Art. 70 da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;
- Inciso II do § 1º do art. 11 da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, que contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, do art. 201 da Constituição Estadual, do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, da Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006 e das Leis Federais ns. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 10.845, de 05 de março de 2004 e 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamentada pelos Decretos Federais ns. 6.253, de 13 de novembro de 2007 e 6.278, de 29 de novembro de 2007;
- Art. 1º da Instrução Normativa TCEMG n. 05/2011, que dispõe sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal;
- Consulta n. 837.548, de 2011, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

2.5 Responsável (is):

Nome: Ivania Reis de Oliveira

CPF: 160.397.56-34

Qualificação: Prefeita do Município de Conceição das Alagoas

Período de exercício: a partir de 2017

Conduta: ordenar a aplicação de recursos do Fundeb em desacordo com o art. 70 da Lei 9.394/1996

2.6. Medidas aplicáveis

2.6.1 Pedido de cautelar

Considerando que ficou evidenciada a utilização indevida de recursos do FUNDEB pela Prefeitura de Conceição das Alagoas até setembro de 2021, o que enseja a atuação célere e tempestiva por parte deste Tribunal, propõe-se **a adoção de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para que o Poder Executivo de Conceição das Alagoas se abstenha de execução de despesas da forma apontada**, com fundamento no caput do art. 95 da Lei Complementar nº 102/008 (Lei Orgânica do TCEMG):

Art. 95 – No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.

§ 1º – As medidas cautelares poderão ser adotadas sem prévia manifestação do responsável ou do interessado, quando a efetividade da medida proposta puder ser obstruída pelo conhecimento prévio.

§ 2º – Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal na primeira sessão subsequente, sob pena de perder eficácia, nos termos regimentais.

§ 3º – Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente do Tribunal a adoção de medidas cautelares urgentes.

Art. 96 – São medidas cautelares a que se refere o art. 95, além de outras medidas de caráter urgente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

I – recomendação à autoridade superior competente, sob pena de responsabilidade solidária, do afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;

II – indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;

III – sustação de ato ou de procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

IV – arresto.

Nesse sentido, é importante mencionar que o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas comporta, também, determinações de natureza cautelar.

A competência do Tribunal para emissão de medidas cautelares encontra assento até mesmo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme exemplifica o MS 33.092, rel. min. Gilmar Mendes, j. 24-3-2015, 2ª T, DJE de 17-8- 2015.

Em seu voto o eminente relator preconiza que:

Nesse ponto, vale destacar que a jurisprudência desta Corte reconhece assistir ao Tribunal de Contas um poder geral de cautela, que se consubstancia em prerrogativa institucional decorrente das próprias atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas para seu adequado funcionamento e alcance de suas finalidades. É o que restou consignado por esta Corte, por exemplo, no julgamento do MS 24.510/DF, Plenário, rel. min. ELLEN GRACIE, DJ, 19.03.2004. Nesse julgado, o ministro Celso de Mello acentuou, com propriedade, a importância da legitimidade constitucional dada ao TCU para adotar medidas cautelares destinadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, de modo a permitir que possam ser neutralizadas situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário. Vale ressaltar o seguinte excerto do voto, no que aqui interessa”:

“(…) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.

(…) É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República. Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, esvaziar-se-iam, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

(...)

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.

(...)

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos - que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais”.

O mesmo Regimento Interno prevê em seu art. 199 a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil aos procedimentos desta Corte, nos quais seja requerida medida cautelar, ou mesmo quando seja ela tomada de ofício.

A Constituição Mineira, no inciso XVI do art. 76, define que compete a Corte de Contas, estabelecer prazo para que o órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade.

Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

XVI – estabelecer prazo para que o órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade;

Em razão de sua função administrativa, cabe ao Tribunal de Contas, portanto, a ação, mesmo que de ofício, no sentido de concessão e determinação de medidas cautelares. Estando, então, dentro de sua competência a determinação de prazo para a regularização de conduta desobediente à lei, cabe ao Tribunal, de igual maneira, determinar cautelarmente essa regularização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Sob a competência do Tribunal de Contas se encontra, ainda, a fiscalização das contas e condutas dos gestores quando do exercício da administração dos entes federados, que abrange também os recursos do FUNDEB, a tomada de medidas cautelares, inclusive para determinar que cesse de imediato a retirada de recursos que estão sendo aportados para compensar déficit atual do regime próprio previdenciário.

Diante do contexto apresentado, esta Unidade Técnica se manifesta no sentido de que, diante do “Acompanhamento” realizado sob a aplicação dos recursos do FUNDEB pela Prefeitura de Conceição das Alagoas, ficou evidenciado, a princípio, o *fumus boni iuris e o periculum in mora*, pressupostos necessários para a medida cautelar, haja vista que, se não forem observados, poderão resultar na efetiva utilização indevida dos recursos daquele Fundo para realização de “Aportes” financeiros ao RPPS local para suprir déficits atuariais.

Corroborar tal afirmativa o fato de que por ocasião do Acompanhamento inicial, que abrangeu os registros do SICOM dos meses de janeiro e fevereiro de 2021, a Prefeitura de Conceição das Alagoas havia dispendido recursos do FUNDEB para realização de Aportes na importância de R\$169.066,86 (cento e sessenta e nove mil sessenta e seis reais e oitenta e seis centavos), enquanto que em consulta na data base de 08/11/2021 (data-base de setembro/2021) tal valor já havia alcançado R\$ 698.722,49 (seiscentos e noventa e oito mil setecentos e vinte e dois reais e quarenta e nove centavo).

2.6.2. – Determinar a recomposição à conta corrente específica do FUNDEB, devidamente atualizado, dos valores indevidamente utilizados

No mérito, propõe-se, observado o devido processo legal, que este Tribunal determine que o Município recomponha à conta corrente específica do FUNDEB, devidamente atualizado, o valor dos recursos até então utilizados para realizar tais “Aportes” ao RPPS, cujo montante pago, registrado no SICOM até o mês de setembro de 2021, correspondia a R\$ 698.722,49 (seiscentos e noventa e oito mil setecentos e vinte e dois reais e quarenta e nove centavo), com a devida comprovação da regularização junto a esta Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

III – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando os indícios de irregularidades verificados na aplicação dos recursos do Fundeb, propõe-se, caso admitida a representação:

3.1 a adoção de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para que o Poder Executivo de Conceição das Alagoas se abstenha de execução de despesas da forma apontada, com fundamento no caput do art. 95 da Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCEMG), e intimação do responsável da decisão, se concedida a cautelar;

3.2 o encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação, nos termos do § 3º do art. 61 da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG); e

3.3 quanto ao mérito, a citação do responsável para apresentação das razões de defesa, nos termos do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG.

Submetemos a matéria à elevada consideração de V. Exa.

Belo Horizonte, 25 de novembro 2021.

Marcus Vinícius Prates
Analista de Controle Externo
TC 3273-2