



ANÁLISE DE DEFESA

Processo nº: 1092377

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Relator: CONSELHEIRO SUBST. LICURGO MOURÃO

Data da Autuação: 13/07/2020

1. 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 do Fundeb.

O presente processo decorre de levantamento realizado pelos servidores da 2ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 2ª CFE, no qual constatou-se que, dentre outros indícios de irregularidades, “os valores arrecadados na conta específica do Fundeb são transferidos diariamente, de forma automática, para a conta única do Estado, mantida no Banco do Brasil” (fl. 4 da Peça nº 4), procedimento este que violaria a legislação regente, uma vez que os recursos do Fundeb “devem ser geridos na conta única e específica criada para esta finalidade, administrada pela SEE, (...) 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).

A Representação foi recebida na Presidência deste Tribunal de Contas no dia 10 de julho de 2020 (Peça nº 12) e distribuída à relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão no dia 13 de julho de 2020 (Peça nº 13). No dia 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, 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 e Notas Técnicas elaboradas pelo CONFAZ/GEFIN (fls. 93-108 da Peça nº 17) e pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais – SEF (fls. 129-131 da Peça nº 17).

Em síntese, a defesa da SEE se baseou na alegação de que os recursos do Fundeb não são federais, mas sim multigovernamentais, de modo que não se submetem às normas federais que exigem sua manutenção em conta específica, o que legitimaria sua gestão na conta única do Estado. Além disso, mencionou o princípio da unidade de tesouraria. A SEF, por sua vez, não se manifestara nos autos, conforme certidão expedida no dia 15 de fevereiro de 2021 (Peça nº 20). Após, vieram os autos a esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 1ª CFE para análise técnica inicial.

Em análise técnica inicial, esta 1ª CFE refutou as alegações apresentadas pela SEE, por entender que a Ação Civil Originária nº 3038/MG e as notas técnicas juntadas não se aplicam ao presente caso,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



uma vez que se referem a um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC celebrado entre o Ministério Público Federal, a Controladoria Geral da União, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

Dessa forma, a 1ª CFE entendeu 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” (fl. 20 da Peça nº 21), motivo pelo qual propôs a citação dos responsáveis para apresentar defesa.

Posteriormente, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas – MPC, que, em parecer elaborado em 6 de agosto de 2021, informou que “não tem aditamentos a fazer à bem fundamentada peça de representação e ratifica a conclusão da unidade técnica” (fl. 2 da Peça nº 23). Além disso, constatou que se verifica nesse processo “oportunidade para a assinatura de um termo de ajustamento de gestão entre o TCEMG e o Estado de Minas Gerais, por seus Secretários de Fazenda e de Educação, para que a irregularidade apurada seja saneada em determinado período de tempo” (fl. 2 da Peça nº 23).

O Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, como sabido, é um “instrumento de controle consensual, celebrado entre o Tribunal de Contas e o gestor responsável pelo Poder, órgão ou entidade submetido ao seu controle” (art. 2º da Resolução TCE-MG nº 14/2014), tendo por objetivo a pactuação de obrigações, metas e prazos para o saneamento de determinada irregularidade.

Uma vez assinado, o TAG “obrigará os gestores responsáveis (...) ao cumprimento das metas e obrigações assumidas com o Tribunal, sob pena de rescisão automática” (art. 12 da Resolução TCE-MG nº 14/2014) e a verificação de seu cumprimento se dará por meio de monitoramento realizado pela unidade técnica (art. 13 da Resolução TCE-MG nº 14/2014).

Segundo a Resolução nº 14/2014 deste TCE-MG, a elaboração de TAG poderá ser proposta pelo relator do processo (art. 4º, I), a quem caberá elaborar a minuta da TAG (art. 5º), a qual será autuada e encaminhada à unidade técnica (art. 5º, § 1º) e ao gestor responsável, que poderá concordar com a proposta ou não (art. 5º, § 2º).

Contudo, não obstante a proposta do MPC em seu parecer, o relator, no despacho proferido em 9 de agosto de 2021 (Peça nº 24), não se manifestou a respeito da possibilidade de elaboração de TAG, mas tão somente determinou a regular citação dos Secretários da Fazenda e de Educação para apresentação de defesa e a posterior remessa dos autos à 1ª CFE para apreciação da defesa eventualmente apresentada.

Igualmente, os Secretários, devidamente citados, não se pronunciaram a respeito da possibilidade de se elaborar TAG para o saneamento das irregularidades. A SEF, em manifestação apresentada no dia 21 de setembro de 2021 (Peça nº 30), remeteu o Ofício SEF/GAB nº 485/2021, no qual ratificou o teor da Nota Técnica nº SEF/STE-SCAF nº 91/2020, já anteriormente analisada por esta unidade técnica. A SEE, por sua vez, em 28 de setembro de 2021, manifestou-se apenas concordando com a SEF, sem fazer novos adendos (Peça nº 32).

Em 28 de setembro de 2021, vieram os autos a esta 1ª CFE para apreciação das defesas apresentadas pelos responsáveis.

2. ANÁLISE DE DEFESA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



2.1 Apontamento:

Irregularidade na gestão dos recursos do Fundeb

2.1.1 Nome do(s) Defendente(s):

Gustavo de Oliveira Barbosa

Júlia Figueiredo Goytacaz Sant'Anna

2.1.2 Razões de defesa apresentadas:

O Sr. Gustavo de Oliveira Barbosa, Secretário de Estado de Fazenda de Minas Gerais, juntou aos autos o Ofício SEF/GAB nº 485/2021, de 14 de setembro de 2021, no qual encaminhou o Despacho nº 433/2021/SEF/STE-SCAF, de 10 de setembro de 2021. No referido despacho, a SEF reiterou o conteúdo da Nota Técnica SEF/STE-SCAF nº 91/2020, já anteriormente juntada, na qual afirmou-se que “a execução financeira das receitas e das despesas do Estado observa o princípio da Unidade de Caixa ou Tesouraria, segundo o qual é vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais (art. 56 da Lei 4320/64 c/c art. 1º do Decreto 39.874/98)” (fl. 3 da Peça nº 30).

Ainda, com fundamento na mencionada Nota Técnica, a SEF ratificou seu entendimento no sentido de 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” (fl. 3 da Peça nº 30), destacando ainda 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”, uma vez que as movimentações são realizadas com “total transparência” (fl. 4 da Peça nº 30).

Por sua vez, a Sra. Júlia Figueiredo Goytacaz Sant'Anna, Secretária de Estado de Educação, juntou aos autos o Ofício SEE/GAB nº 854/2021, de 23 de setembro de 2021 (Peça nº 31), por meio do qual encaminhou o Memorando SEE/AS nº 634/2021, de 23 de setembro de 2021. No memorando, a SEE, “considerando os esclarecimentos prestados pela Secretaria de Estado de Fazenda, (...) ratifica-se as informações apresentadas, não havendo outros adendos a serem apresentados” (fl. 1 da Peça nº 32).

2.1.3 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

Nenhum.

2.1.4 Análise das razões de defesa:

Como se verifica, a SEE e a SEF se limitaram a reproduzir os argumentos já apresentados em sede de manifestação preliminar, todos os quais já analisados e refutados por esta 1ª CFE em sua análise inicial, a qual, nesta oportunidade, ratifica-se.

A Representação ora em análise foi interposta em face da conduta do Estado de Minas Gerais de transferir os recursos do Fundeb para a conta única do Estado, utilizando a conta específica do Fundeb tão somente como uma conta de passagem, o que seria contrário à legislação de regência.

A obrigatoriedade de se manter e movimentar os recursos do Fundeb na conta específica criada para tal finalidade decorre de numerosas normas. A própria Constituição Federal, no art. 212-A, estabeleceu que os recursos do Fundeb são vinculados, isto é, devem ser necessariamente aplicados à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



manutenção do ensino na educação básica, sendo vedada sua utilização para outra finalidade. E, sendo a composição financeira do Fundeb vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, o legislador, ao regulamentar o Fundo, optou por exigir que seus recursos sejam mantidos em conta bancária específica, separada dos demais recursos do ente federativo. Veja-se o disposto na Lei nº 14.113/2020 (Nova Lei do Fundeb):

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. 47. 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.

Como se verifica, 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 unicamente nesta conta bancária. Tal determinação visa assegurar que os recursos do Fundo sejam destinados somente à finalidade à que estão vinculados, bem como viabilizar a fiscalização de sua aplicação.

Tal regra foi replicada também no âmbito deste Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Assim estabelece a 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:

Art. 10. Os recursos do FUNDEB serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estadual e Municipal, vinculadas ao Fundo, criadas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 da Lei Federal n. 11.494/07.

Art. 18. O descumprimento do disposto nesta Instrução poderá ensejar a aplicação de multa ao ordenador de despesas, com fundamento nas disposições do art. 85, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, sem prejuízo de medidas legais a cargo do Ministério Público.

Além disso, a legislação estabelece que a gestão dos recursos do Fundeb 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 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº 9.394/1996), bem como da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/2018, veja-se (grifo nosso):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



Art. 69, § 5º, LDB: O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação**, observados os seguintes prazos: (...)

Art. 2º, § 1º, Portaria Conjunta nº 2/2018: Em atenção ao disposto no art. 69 § 5º, da Lei 9.394 de 1996 c/c Decreto 6.253, de 13 de novembro de 2007, **as contas específicas do Fundeb serão abertas, obrigatoriamente, no CNPJ do órgão responsável pela Educação**, no âmbito dos respectivos entes governamentais.

Assim consignou esta coordenadoria em sua análise inicial (fls. 8-9 da Peça nº 21):

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.

A SEF e a SEE, citadas, em suas defesas se limitaram a reiterar a manifestação preliminar anteriormente apresentada pela SEE neste processo. Em manifestação preliminar, a SEE, com fundamento em Notas Técnicas elaboradas pelo CONFAZ/GEFIN e pela SEF, bem como em acórdão do STF, alegara que os recursos do Fundeb podem ser mantidos na conta única do Estado em razão de serem recursos multigovernamentais e diante do princípio da unidade de tesouraria.

Conforme registrado por esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado na análise preliminar, tanto a Nota Técnica do CONFAZ/GEFIN quanto o acórdão do STF na ACO nº 3038/MG dizem respeito a um 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, motivo pelo qual não são aplicáveis à presente Representação. Veja-se (fls. 13-15 da Peça nº 21):

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



Como se constata, a SEE, em sua manifestação preliminar, não negou a transferência de 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.

(...)

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.

(...)

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.

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 esse motivo, conceder à SEF a gestão financeira de recursos que deveriam ser geridos pela SEE consiste em irregularidade e ilegalidade.

Por fim, registrou esta coordenadoria que a 2ª CFE, ao realizar o levantamento, apurara que tal irregularidade gera diversos problemas de transparência e fragilidades no controle interno e no monitoramento da aplicação dos recursos do Fundeb, a exemplo do atraso da contabilização da entrada dos recursos na conta bancária, a ausência de fidedignidade e tempestividade da informação contábil e a omissão da demonstração do fluxo financeiro dos recursos nos registros orçamentários (fls. 10-17 da Peça nº 84 do Processo nº 1.092.462).

Diante de todo o exposto, tendo em vista que a defesa apresentada pela SEE e pela SEF se limitou a reiterar os argumentos anteriormente apresentados, já todos devidamente desconstituídos por esta 1ª CFE em sede de análise inicial, esta coordenadoria propõe a REJEIÇÃO das alegações de defesa, uma vez que as alegações dos defendentes não foram aptas a desconstituir a irregularidade apontada na petição inicial da Representação.

Tendo em vista, inobstante a proposta do MPC, que não houve menção à possibilidade de se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



firmar um TAG, esta unidade técnica, diante das irregularidades constatadas, propõe a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 18 da Instrução Normativa TCE-MG nº 13/2008.

2.1.5 Medidas propostas após análise da defesa:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.1.6 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

3. CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defendente(s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamento(s):

Irregularidade na gestão dos recursos do Fundeb

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- Aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Belo Horizonte, 28 de janeiro de 2022

Carolline Alves Rodrigues

Analista de Controle Externo

Matrícula 32007