



Autos n.: 1.077.254
Natureza: Auditoria
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Itamarandiba
Data entrada no MPC: 05/04/2022

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Itamarandiba que teve como objetivo *“examinar a regularidade da origem e aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, recebidos pelo Município nos exercícios de 2017 e 2018, verificar a regularidade da nomeação e atuação dos membros do Conselho de Acompanhamento daquele Fundo nesse período, assim como analisar a aplicação dos recursos do precatório judicial, pago pela União no exercício de 2017, decorrente da complementação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF”* (peça 30, fls. 33/46 – peça 33).

2. A auditoria em questão faz parte do plano anual de auditorias aprovado pela Presidência do Tribunal de Contas de Minas Gerais para o exercício de 2019. No entanto, especificamente com relação à fiscalização do recebimento e aplicação dos recursos de precatório recebido pelo município de Itamarandiba em razão de complementação do FUNDEF, cumpre mencionar que a auditoria foi motivada por uma solicitação de fiscalização subscrita por esta procuradora de contas que, por integrar a rede “De olho nos recursos do FUNDEF em Minas Gerais”, teve acesso à resposta dada pelo município à Recomendação Conjunta MPMG-MG/MPF n. 01/2018, na qual o referido município informou ter recebido o precatório.

3. O relatório de auditoria consignou os seguintes achados (peça 30):

2.1 - A contabilização, movimentação e aplicação dos recursos do FUNDEB dos exercícios de 2017 e 2018 não atenderam às normas legais e regulamentares pertinentes

2.1.1.1 - As execuções financeiras das receitas e despesas dos recursos do FUNDEB de 2017 e 2018 não conferiram com as informações prestadas pelo Executivo a este Tribunal, via SICOM

(...)

2.1.1.2 - A Administração não elaborou registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do FUNDEB de 2017 e 2018

4. A seguir, o conselheiro relator determinou a citação dos seguintes responsáveis para se manifestarem sobre os achados de auditoria (fls. 48 – peça n. 33 do SGAP):



(i) Luiz Fernando Alves, prefeito do município de Itamarandiba; e (ii) Flaviana Edneia Leandro, contadora do município à época.

5. Regularmente citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta e documentos às fls. 53/88 (peça 33).

6. Seguiu-se reexame elaborado pela Coordenadoria de Auditoria de Municípios (CAM), que concluiu (peça 36):

III – Conclusão

Com estas considerações, as justificativas apresentadas pelo Senhor Luiz Fernando Alves, Prefeito de Itamarandiba na gestão 2017/2020, foram devidamente analisadas, as quais esclareceram os apontamentos realizados no relatório de auditoria, que foram a ele atribuídos bem como a outra agente pública, Senhora Flaviana Edneia Leandro, contadora da prefeitura, da seguinte forma:

- Item 1 – A contabilização, movimentação e aplicação dos recursos do FUNDEB dos exercícios de 2017 e 2018 não atenderam às normas legais e regulamentares pertinentes:

1.1.1 - As execuções financeiras das receitas e despesas dos recursos do FUNDEB de 2017 e 2018 não conferiram com as informações prestadas pelo Executivo a este Tribunal, via SICOM: em atendimento ao disposto no caput do art. 6º da INTC n. 04/2017 foram esclarecidas as informações a este Tribunal, via SICOM, relativas à origem e aplicação dos recursos do FUNDEB dos exercícios de 2017 e 2018, detalhados nos quadros apresentados pelos Defendentes, sendo que no relatório dos auditores foram considerados os valores líquidos dispostos nos extratos bancários ao passo que nos demonstrativos do FUNDEB enviados a este Tribunal constam os valores empenhados, liquidados e pagos;

1.1.2 – A Administração não elaborou registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do FUNDEB de 2017 e 2018 – fl. 206 e 207: na condição de responsáveis pela movimentação dos recursos do FUNDEB, os citados agentes públicos demonstraram a elaboração de relatórios gerenciais mensais e atualizados da origem e aplicação dos recursos daquele Fundo, nos termos do caput do art. 25 da Lei Nacional n. 11.494/2007.

Com estas considerações, as justificativas apresentadas pela advogada Senhora Mariana Andrade Cristianismo (OAB/MG n. 190.154), Procuradora do Senhor Luiz Fernando Alves, Prefeito de Itamarandiba na gestão 2017/2020, e da Senhora Flaviana Edneia Leandro, contadora municipal daquela gestão, tais argumentos e documentos foram devidamente analisados, os quais esclareceram os apontamentos realizados no relatório de auditoria, que foram a eles atribuídos. (grifos no original)

7. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, tendo sido requerido, entretanto, a devolução dos autos à CAM para que fosse dada continuidade à presente auditoria para fiscalização da destinação dos recursos recebidos pelo município de Itamarandiba por meio do precatório referente ao



processo n. 107944-88.2016.04.01.9198, especialmente no que concerne ao eventual pagamento de honorários advocatícios contratuais com este recurso (peça 38).

8. Remetidos os autos, a unidade técnica apresentou estudo complementar, no qual concluiu que os recursos recebidos pelo município de Itamarandiba a título de precatório do FUNDEF não foram utilizados no pagamento de honorários advocatícios contratuais (peça 43).

9. Por fim, retornaram os autos a este órgão ministerial para emissão de parecer.

10. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

11. Sabe-se que o art. 212 da Constituição da República vincula à manutenção e desenvolvimento do ensino da receita resultante de *impostos*, compreendida a proveniente de transferências, de, no mínimo, 25% para estados, municípios e Distrito Federal e 18% para a União, aí incluída a educação básica (obrigatória dos 4 a 17 anos) e o ensino superior, no caso dos entes nacionais que possuem competência para a oferta desse último (estados e União).

12. Contudo, a mera vinculação de recursos não foi suficiente para garantir a oferta adequada da educação básica em razão, sobretudo, das diferenças socioeconômicas entre as regiões brasileiras. Assim, como uma espécie de subvinculação, *parte dos recursos* que os estados, o Distrito Federal e os municípios aos quais se refere o art. 212 foram reservados para formação de um fundo de natureza contábil para serem aplicados na educação de maneira redistributiva, com objetivo de dotar o financiamento da política pública educacional de equidade ao garantir que, dentro de um mesmo estado, todos os municípios recebessem a mesma quantidade de recursos por alunos efetivamente matriculados, de acordo com o censo escolar mais atualizado.

13. Inicialmente chamado FUNDEF, o fundo vigorou entre 1998 e 2006, período em que a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental passou a valer. Posteriormente, foi substituído e ampliado pelo FUNDEB, nos termos da Emenda Constitucional n. 53/2006, previsto de maneira temporária no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CR/88 para vigorar até 31 de dezembro de 2020.

14. Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020, o FUNDEB ganhou lugar permanente no corpo da Constituição, no recém inserido **art. 212-A**, com a mesma lógica que orientou sua criação em 1996, qual seja, a formação de um fundo contábil, mas agora mais redistributivo, pois parte da complementação da União, que passou de 10% para 23%, se destinará para as redes municipais de ensino mais pobres, independente do estado de origem (transferência “ente a ente”).

15. A fiscalização e o controle desses recursos vinculados à educação pelo art. 212 ou pelo FUNDEB serão exercidos pelos respectivos órgãos de controle interno, **pelos Tribunais de Contas de cada ente federativo** e pelos respectivos conselhos de acompanhamento de controle social dos fundos.



16. Dada à importância do FUNDEB no contexto do financiamento da educação – é o principal mecanismo de financiamento, correspondendo à maior parte dos recursos públicos destinados à educação básica em milhares de municípios que não possuem receita própria expressiva –, o TCE/MG realizou auditorias de conformidade em alguns municípios mineiros com o objetivo de examinar a aplicação dos recursos do FUNDEB de 2017 e 2018.

17. Assentado o contexto da presente ação fiscalizatória, passa-se a analisar os achados de auditoria.

➤ **1.1) As execuções financeiras das receitas e despesas dos recursos do FUNDEB de 2017 e 2018 não conferiram com as informações prestadas pelo Executivo, via SICOM**

18. No primeiro ponto analisado, a equipe auditora constatou *“que as relações aritméticas entre os saldos iniciais, receitas, despesas e saldos finais não corresponderam às informações prestadas a este Tribunal pelo Órgão, via Relatórios Resumidos das Execuções Orçamentárias-FUNDEB dos respectivos exercícios e Demonstrativos de Caixa/Bancos do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, (...)”*.

19. Na atualidade, os dados orçamentários e financeiros do município, incluindo aqueles afetos ao FUNDEB, são autodeclarados pelo gestor, mensalmente, no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM)¹. O sistema é um importante pilar na fiscalização dos recursos do FUNDEB na medida em que, com fulcro nas informações prestadas pelos gestores, é possível verificar e fiscalizar os recursos retidos para a composição do fundo, os recebidos e a utilização dos recursos públicos. Além disso, os dados ali lançados permitem um controle mais efetivo das receitas e despesas públicas, uma vez que o sistema viabiliza o acompanhamento da execução orçamentária, sendo possível em seus relatórios aferir o pagamento de cada despesa executada, segundo uma codificação básica para receita, despesa, fontes de recursos e vinculações atreladas a cada fonte de recurso.

20. Em sua defesa, em síntese, os responsáveis alegaram que a apuração da equipe auditoria equivocou-se por ter considerado os valores líquidos encontrados nos extratos bancários, sendo que, sob sua perspectiva, deveriam ter sido levados em conta os valores brutos (empenhados, liquidados e pagos), tal como informados pelo município ao TCE/MG, de modo que fosse considerado o valor antes das deduções.

21. Neste ponto, este órgão ministerial corrobora com o reexame da Coordenadoria de Auditoria dos Municípios, que acolheu a defesa, uma vez ter restado demonstrado que a razão do apontamento inicial foi o fato de se considerarem os valores líquidos do relatório, e não brutos.

22. Os responsáveis alegaram, ainda, situação *sui generis* ocorrida no ano de 2018, quando o estado de Minas Gerais se apropriou das verbas do FUNDEB que deveriam ser destinadas aos municípios naquele ano. Segundo alegado, a situação excepcional

¹ Resolução n. 07, de 27/04/2011, IN. n.10 de 14/12/2011 – TCE MG



foi reconhecida pelo TCE/MG, na Consulta n. 1.047.710, cujos trechos abaixo merecem destaque:

CONSULTA. MUNICÍPIO. RECURSO DO FUNDEB EM ATRASO PELO ESTADO DE MINAS GERAIS. EXCEPCIONALIDADE DA SITUAÇÃO.

1. Diante da excepcional situação vivida pelo Estado de Minas Gerais, é possível que o Município, desde que esteja devidamente justificado, transfira as verbas do FUNDEB recebidas em atraso do Estado de Minas Gerais para a conta de origem dos recursos de outras fontes que foram desprovidas para pagamento de despesas que deveriam ter sido geridas com os recursos do FUNDEB, vedada a utilização de recursos vinculados a convênios. 2. A reposição dos recursos do FUNDEB para as contas de origem do município que foram desprovidas deve ocorrer no exercício financeiro em que ocorrer a transferência dos recursos em atraso pelo Estado de Minas Gerais.

(...)

Tal conduta do Estado, além de contrariar a legislação específica da matéria, tem obrigado os municípios a utilizarem recursos de fonte própria para pagamento de despesas empenhadas nas fontes do FUNDEB, correspondentes à remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica e Outras Despesas da Educação Básica, conforme informação constante na consulta do consulente.

Ao utilizar recursos próprios para custear despesas que deveriam ser pagas com recursos do FUNDEB, faltam recursos para as despesas programadas, que deveriam ser pagas com os recursos próprios. E, é neste ponto que se insere a consulta enviada a este Tribunal, pois o gestor quer saber se poderá, quando do recebimento dos recursos, em atraso, do FUNDEB, transferi-los para a conta de recursos próprios, para compensar o que foi utilizado para pagar as despesas do FUNDEB.

(...)

Primeiramente, há que se ressaltar, que não há óbice legal para a utilização de recursos próprios nas despesas relacionadas à “manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração”.

O que o art. 2º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, determina é que as verbas que o compõem não podem ser utilizadas de outra forma que não a “manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração”.

Dito isso, conclui-se que não é possível destinar verbas do FUNDEB para outras despesas diferentes daquelas relacionadas à educação básica. Portanto, não seria possível transferir recursos do FUNDEB, quando do repasse destes pelo governo estadual, para a conta de recursos próprios, com o objetivo de, então, pagar outras despesas diversas daquelas a que o fundo se destina.

(...)



Dessa forma, diante de uma situação atípica, excepcional, não prevista em lei, instala-se um confronto entre a determinação legal e a aparente necessidade de se flexibilizar a norma jurídica. Assim, em nome do interesse público, deve-se, diante de uma situação e um momento transitório, que foge do amparo legal, adotar medidas administrativas, de modo que o bem jurídico tutelado pela legislação não seja violado.

(...)

Considerando-se o papel institucional do Tribunal de Contas, de prestar apoio técnico ao exercício de vigilância sobre os bens e patrimônios estatais, bem como sua atuação na orientação e auxílio aos entes públicos, com fins a solucionar os problemas relacionados ao controle das contas públicas, observa-se, de posse dos fundamentos acima citados, a necessidade de flexibilização das normas relativas à utilização dos recursos do FUNDEB, também com objetivo de, diante de uma conjuntura extraordinária de crise, impedir que as contas públicas demonstrem resultados que não traduzem a realidade dos fatos.

23. Neste ponto, é de se reconhecer a excepcionalidade experimentada naquele momento, tendo em vista que o município se viu compelido a utilizar recursos próprios para despesas que deveriam ter sido pagas com recursos do FUNDEB, tal como reconhecido no acórdão proferido na Consulta n. 1.047.710.

➤ **1.2) A administração não elaborou registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do FUNDEB 2017 e 2018**

24. O próximo ponto analisado diz respeito à infringência do art. 25 da Lei federal n. 11.494/2007, que estabelece:

Art. 25: Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

25. A Lei Federal n. 14.113, nova norma regulamentadora do FUNDEB, promulgada em 25 de dezembro de 2020, prevê em seu art. 36 que os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos do fundo deverão permanecer à disposição dos conselhos responsáveis, **em idêntica redação ao anterior art. 25 da Lei Federal n. 11.494/2007. In verbis:**

Art. 36: Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como os referentes às despesas realizadas, ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.



26. É importante mencionar que tanto o art. 25 da revogada Lei Federal n. 11.494/2007, como o art. 36 da Lei Federal n. 14.113/2020, se referem aos **Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS)**, órgão colegiado e autônomo de controle social com função primordial de fiscalização dos recursos públicos afetados ao FUNDEB e vinculados às ações de manutenção de desenvolvimento do ensino. Não se confunde com o controle interno, que integra as estruturas do Poder Executivo, e nem com o controle externo, exercido pelo Legislativo com apoio dos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público.

27. Fazendo uma digressão, a partir do processo de democratização do Brasil, observa-se a criação de conselhos com previsão da participação da sociedade, organizada ou não, tanto no âmbito da gestão como no controle das mais diversas políticas públicas. No âmbito da educação e na esteira dessa tendência democrática, foi publicada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Federal n. 9.394/1996) com previsão de um Conselho Nacional de Educação (CNE), em nível nacional, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei (art. 9º, §1º). Ainda, o art. 14 dispôs expressamente que os sistemas de ensino definam normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, conforme o princípio da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (inciso II).

28. Sobre a função dos conselhos previstos na LDB, escreve Paulo de Sena Martins²: *“A maioria destes conselhos - forma bastante disseminada no setor educacional, com conselhos de educação em nível nacional, estadual e municipal, além dos conselhos universitários de universidades públicas e conselhos gestores de escolas - volta-se à **gestão**, embora eventualmente sejam previstas em suas regulamentações, procedimentos de **controle**”*.

29. Paulo de Sena Martins escreve que, após a previsão desses conselhos de educação, surgiu uma “nova geração de colegiados com função mais específica no que se refere ao controle social”. Foram pioneiros os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), criados nas três esferas federativas pela Lei nº 9.424/96. Esses conselhos se tornaram um modelo de órgão de controle social e foram replicados em outras legislações com outras temáticas, por exemplo a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei Federal n. 10.219/2001 (lei de criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – “bolsa-escola”).

30. O FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que passou a ser regulamentado pela Lei federal n. 11.494/2007 e, atualmente, pela Lei federal n. 14.113/2020. Esta, por sua vez, manteve e aprimorou

² Martins, Paulo de Sena. (2009). “O controle social na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb”. Câmara dos Deputados: Brasília-DF, https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/H-Coord_Legislativa-Setex-Andamento-2009_614.pdf, 31-08-2020



o modelo de controle social exercido diretamente pelo cidadão ou através de seus representantes no âmbito dos conselhos.

31. Um dos maiores desafios dos conselhos é garantir sua autonomia e independência do Poder Executivo e interagir com os demais órgãos fiscalizatórios de maneira a garantir sua efetividade. Por isso, é imprescindível que os conselheiros tenham acesso aos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados para que possam elaborar **o velho conhecido – mas de pouco prestígio – parecer sobre os recursos do FUNDEB**, que deve instruir a prestação de contas do ente federativo ao Tribunal de Contas competente, conforme inteligência do art. 31 da Lei federal n. 14.113/2020, *in verbis*:

Art. 31. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no **caput** deste artigo.

32. Daí a importância do atual art. 36 da Lei federal 14.113/2020: os **registros contábeis** e os **demonstrativos gerenciais** mensais, atualizados, devem ficar permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

33. Neste sentido, a norma estabelece verdadeira **obrigação de fazer** ao gestor do fundo, que deve manter à disposição do conselho do FUNDEB, seja por meio físico ou eletrônico, os dados atualizados sobre os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais dos recursos do fundo, tendo em vista a importância do controle concomitante como forma de influenciar nas decisões políticas educacionais.

34. Em plena segunda década do séc. XXI, o ideal seria que os documentos relacionados no art. 36 da lei do FUNDEB ficassem de modo permanente disponíveis por meio eletrônico, a fim de permitir o controle concomitante do controle social, exercido pelo conselho de acompanhamento. É certo que existem alguns dados esparsos nos *sites* dos municípios e/ou na plataforma “Fiscalizando com o TCE”, mas estes não se confundem com a informação consolidada de que trata o artigo em comento.

35. Ora, o dever de disponibilizar os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais por parte do Executivo independe de requisição e da forma de atuação do conselho. Caso contrário, entrariamos num ciclo de ausência de responsabilidades por todo lado: o Executivo não disponibiliza os documentos de controle porque o conselho não atua e o conselho não atua porque não tem acesso aos documentos pertinentes e informação suficiente. **É preciso que o controle externo enfrente essa distorção que remonta, quiçá, à criação dos conselhos de acompanhamento dos fundos educacionais e contribua para a mudança de cultura a partir do entendimento da importância do controle social exercido por esses conselhos, que estão de perto vivendo o dia-a-dia da educação nos municípios.**



36. Por isso, o gestor tem o dever de disponibilizar os documentos contábeis ao conselho de acompanhamento do FUNDEB de forma permanente, independentemente de requisição, a fim de possibilitar todos os meios para um controle social efetivo.

37. Segundo relatado pela equipe auditora *“foram apresentadas apenas as pastas com as despesas consideradas como que pagas com recursos do Fundo, junto às quais foi anexado um simples demonstrativo denominado “pagamentos no período”, tendo sido observado que os valores são transferidos da conta do FUNDEB para conta de pagamento de pessoal, não tendo sido elaborados relatórios mensais de saldos iniciais, receitas, despesas e saldos finais da conta corrente do Fundo”*.

38. Com efeito, pela verificação dos documentos das peças n. 12 a 23 do SGAP, percebe-se que não foram elaborados relatórios gerenciais nos quais houvesse a consolidação das receitas e despesas do FUNDEB. Na realidade, o que foi apresentado foram diversos documentos, entre eles folhas de pagamento, extratos, notas de empenho, notas de liquidação, ordens de pagamentos, comprovantes bancários e afins sem, contudo, que houvesse sua devida compilação para gerar os registros e demonstrativos de que trata o art. 25 da Lei Federal n. 11.494/2007.

39. Neste ponto, é importante que se diga, a mera apresentação dos documentos que comprovam a execução da despesa (folha de pagamento, notas de empenhos, etc) não corresponde à dicção legal de “demonstrativos gerenciais”.

40. Dito de outro modo, os demonstrativos gerenciais são instrumentos à parte, elaborados a partir de documentos tais como os apresentados, e que compilam e traduzem de forma mais palatável as informações de modo a viabilizar a plena atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS).

41. Registre-se que, em sede de reexame, o órgão técnico concluiu que, *“na condição de responsáveis pela movimentação dos recursos do FUNDEB, os citados agentes públicos demonstraram a elaboração de relatórios gerenciais mensais e atualizados da origem e aplicação dos recursos daquele Fundo, nos termos do caput do art. 25 da Lei Nacional n. 11.494/2007”* (peça n. 36 do SGAP).

42. *Data maxima venia*, este órgão ministerial diverge da conclusão à qual chegou a unidade técnica uma vez que, das razões defensivas não decorre logicamente a conclusão de terem sido esclarecidos os motivos da não elaboração dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais.

43. Por essa razão, considerando o **patente descumprimento da norma do art. 25 da Lei n. 11.494/2007 (vigente à época)**, deve ser aplicada multa aos responsáveis, nos termos do art. 85, inciso II da Lei Complementar n. 102, de 2008.

➤ **2) A contabilização, movimentação e aplicação dos recursos do precatório do FUNDEF, pago pela União ao Município no exercício de 2017, obedeceram às normas legais e entendimentos jurisprudenciais aplicáveis**

44. Como já foi dito, a fiscalização quanto aos recursos de precatório recebido pelo município de Itamarandiba em razão de complementação do FUNDEF foi requerida



por esta procuradora de contas, após ter tomado conhecimento do recebimento do referido precatório pelo município.

45. O último ponto analisado pela equipe auditora se refere à seguinte questão: “A contabilização, movimentação e aplicação dos recursos do precatório do FUNDEF, pago pela União ao Município no exercício de 2017, obedeceram às normas legais e entendimentos jurisprudenciais aplicáveis”?

46. Segundo constatado pela equipe auditora, o precatório, no valor de R\$1.397.606,86 (um milhão, trezentos e noventa e sete mil, seiscentos e seis reais e oitenta e seis centavos), decorrente do precatório judicial n. 107944.88.2016.4.01.9198, foi recebido em julho de 2017 e, a seguir, **utilizado como uma das fontes para a realização de obra de construção da sede da Escola Municipal Ursinhos Carinhosos**.

47. Quanto à contabilização, movimentação e aplicação dos recursos do precatório do FUNDEF, que totalizaram o valor de R\$1.397.572,36, verifica-se que o valor foi depositado integralmente na conta corrente n. 71000-4, agência 03846-6, da Caixa Econômica Federal, no mês de julho de 2017 e posteriormente transferidos para a conta aplicação n. 71004-8, da mesma agência e banco.

48. Fazendo uma análise do relatório Caixa e Bancos do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM), percebe-se que a conta na qual os recursos foram depositados **foi aberta exclusivamente para este fim**, uma vez que não consta do relatório de 2016 e, em 2017, consta apenas a partir do mês de julho, mês no qual foi creditado o valor do precatório.



Município: 3132503 - Itamarandiba

Exercício: 2017

Histórico das Remessas: 27/07/2021

Data e Hora de Geração: 28/07/2021 11:36:48

Órgão: 02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAMARANDIBA

Período: Janeiro à Dezembro

Movimentação Conta Bancária

Dados da Conta Bancária				
Tipo de Conta: 2 - Aplicação		Fonte de Recurso: 100 - Recursos Ordinários		
Instituição Financeira: 104 - Caixa Econômica Federal		Agência: 03846 - 6		
Conta: 71004 - 8 - APLIC PRECATÓRIO FUNDEF		CNPJ: -		
Alteração Conta Bancária: APLIC PRECATÓRIO FUNDEF				
Data de Encerramento/ Reativação: -				

Movimentações				
Mês	Tipo de Entrada e Saída	Valor		
		Entrada (B)	Saída (C)	Saldo (D = A + B - C)
Saldo Inicial (A)				0,00
Julho	4 - Rendimentos de aplicações financeiras	3.256,75	0,00	3.256,75
	1325.02.99 - REMUNERAÇÃO DE OUTROS DEPÓSITOS DE RECURSOS NÃO VINCULADOS	3.256,75	0,00	
	9 - Aplicações Financeiras realizadas no mês	1.397.572,36	0,00	1.400.829,11
	Conta: 71000 - 4 Fonte Recurso: 100	1.397.572,36	0,00	
	Subtotal do Mês	1.400.829,11	0,00	1.400.829,11



49. Sendo assim, considerando que os recursos devem ser recolhidos, movimentados e geridos integralmente em conta bancária específica criada exclusivamente com esse propósito, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade, entende-se que, neste ponto, não houve transgressão à norma insculpida no art. 17 da Lei Federal n. 11.494/2007 (vigente à época).

50. O saldo permaneceu sem movimentação na supracitada conta aplicação até o mês de setembro de 2019, razão pela qual o município de Itamarandiba foi excluído da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com a finalidade de avaliar a efetiva aplicação dos recursos objeto dos precatórios do FUNDEF em mais de 300 municípios brasileiros, no período compreendido entre 13 de agosto de 2018 a 16 de novembro de 2018, conforme consta do [Acórdão 3242/2020](#) – Plenário do TCU.

51. Desse modo, tendo em vista que os recursos repassados pela União ao município de Itamarandiba não foram auditados pelo TCU, remanesce a competência concorrente do TCEMG para fiscalização da complementação do FUNDEF realizada com verbas federais, conforme entendimento fixado no [Acórdão 3242/2020 – TCU](#).

52. Neste ponto, cabe ressaltar que o município de Itamarandiba formulou, em 16 de maio de 2018, a Consulta n. 1.041.523, cujo parecer, proferido em 10 de fevereiro de 2020, em apresentou a seguinte tese:

Os recursos do Fundef recebidos extraordinariamente por meio de ação judicial não se subvinculam à previsão do art. 22 da Lei nº 11.494/07, qual seja a destinação de 60% ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, embora estejam vinculados às ações consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

53. Cumpre verificar, portanto, se os recursos recebidos pelo município foram destinados às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

54. Como cediço, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal n. 9.394/1996) elencou as ações consideradas como destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) sendo que, o art. 70, inciso II, indica que a construção de instalações e equipamentos necessários ao ensino se enquadra neste rol. Assim, a utilização dos recursos do precatório para construção da sede da Escola Municipal Ursinhos Carinhosos se amolda ao conceito definido em lei como ações de MDE.

55. Pois bem. A conta aplicação n. 71004-8, onde foram depositados os recursos do precatório, passou a registrar saídas a partir do mês setembro de 2019, conforme consta do relatório de movimentação de conta bancária extraído do SICOM.

56. Conforme anotou a unidade técnica, o primeiro débito na referida conta (ocorrido em 05 de setembro de 2019, no valor de R\$98.015,55) refere-se ao pagamento da primeira medição do Contrato n. 0228/2018, firmado pelo município de Itamarandiba com a sociedade empresária Geraldo de Fátima Oliveira ME, para a construção da



sede da Escola Municipal Ursinhos Carinhosos, conforme comprova o documento juntado às fls. 34 da peça 28.

57. Há nos autos apenas o referido documento de transferência bancária, não tendo sido juntado os relativos às demais medições da obra. Ressalte-se que, apesar de os extratos bancários e razões contábeis mensais da conta aplicação n. 71004-8 terem sido requeridos ao município pela equipe de auditoria (peça 33, fls. 4), foram juntados apenas os “razonetes” dos anos de 2017 e 2018 (peça 27).

58. Entretanto, em que pese a ausência dos referidos documentos, é possível, a partir dos dados contidos no SICOM, comparar o total de débito havido na conta bancária com as despesas referentes à construção da obra da escola municipal, a fim de verificar a compatibilidade dos gastos. Registre-se que os relatórios de despesa gerados no SICOM indicam, além da fonte de recursos, a conta bancária referente, de modo que é possível rastrear o “caminho do dinheiro”.

59. Ademais, tendo em vista que a partir do exercício de 2020 foi incluído, no âmbito do SICOM, o [Código 07 – Precatórios do FUNDEF](#), é possível acompanhar, desde então, todas as despesas realizadas pelo município que indicaram essa fonte de recursos.

60. Assim, por meio dos dados de movimentação da conta aplicação n. 71004-8 e da relação de pagamentos destinados a adimplir as despesas da construção da escola municipal, dos anos de 2019 a 2022, extraídos do SICOM, foi possível elaborar a seguinte tabela comparativa:

61. A
partir

Ano	Total de saídas da conta	Total de pagamentos
2019³	R\$ 342.053,68	R\$ 342.216,40
2020	R\$ 431.265,86	R\$ 430.722,86
2021	R\$ 510.416,56	R\$ 509.818,11 ⁴
2022	R\$ 115.780,97	R\$ 115.347,17
Total	R\$ 1.399.517,07	R\$ 1.398.104,54

da

³ No relatório caixa e bancos de 2019 a saída final é de R\$ 1.546.216,53, entretanto, no ano seguinte foi registrada a entrada do valor de R\$1.204.162,85 a título de “correção de fonte de recurso”. Por essa razão, foi considerado o valor de R\$342.053,68, resultante da soma das saídas ocorridas entre janeiro e novembro de 2019 mais a diferença entre a entrada no ano de 2020 e a saída no mês de dezembro de 2019. Até 2019, a conta do precatório indicava a fonte de recursos n. 100 (recursos ordinários) uma vez que não existia a fonte de recursos n. 107 (precatórios fundef). Sendo assim, em 2020, após a criação da fonte 107, nota-se a alteração da fonte de recursos na referida conta bancária e, a partir de 2020, as movimentações passam a considerar essa fonte de recursos.

⁴ O valor de R\$509.818,11 resulta da soma do valor de R\$452.341,79, pagos em 2021 referentes às despesas do próprio exercício, com o valor de R\$57.476,32, pagos em 2021 e inscritos em restos a pagar de exercício anterior, uma vez que a tabela tem como objetivo comparar as saídas da conta bancária com os pagamentos feitos no mesmo ano.



análise do quadro acima, é possível constatar que o total de saídas da conta é similar ao total de despesas com a obra, superando-as em apenas R\$1.412,53, os quais, muito provavelmente, referem-se às saídas destinadas ao pagamento de taxas bancárias.

62. Desse modo, tendo em vista que a verba proveniente do precatório pago pela União foi depositada e movimentada em conta bancária específica e integralmente direcionada ao custeio das despesas com a construção de uma escola municipal, pode-se concluir pela regularidade da aplicação dos recursos, uma vez que foram destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino básico, em consonância com o art. 70, II, da Lei n. 9.394/1996⁵ e com o entendimento manifestado na Consulta n. 1.041.523, a qual foi diligentemente apresentada pelo próprio município de Itamarandiba.

➤ **2.1 Ausência de utilização dos recursos do precatório do FUNDEF no pagamento de honorários advocatícios**

63. A unidade técnica, no estudo complementar apresentado em resposta ao requerimento feito pelo Ministério Público de Contas, afirmou, quanto aos recursos provenientes do precatório do FUNDEF:

Tendo como referência as apurações da Equipe de Auditoria e os questionamentos da Procuradora do MPC, ficou evidenciado que os recursos provenientes do precatório do FUNDEF foram recebidos pela Prefeitura de Itamarandiba, em 11/07/2017, os quais foram creditados na conta corrente da Caixa Econômica Federal n. 71.000-4-PRECATÓRIO-FUNDEF, no valor de R\$1.397.606,86 (um milhão trezentos e noventa e sete mil seiscentos e seis reais e oitenta e seis centavos), conforme registros contábeis de fl. 02 a 04-Peça 27.

Tal valor correspondeu ao montante bruto do precatório devido pela União, constatação esta que pode ser comprovada pelo relatório do TCU, decorrente de auditorias realizadas por aquele Órgão em municípios do Estado que receberam precatórios do FUNDEF - Relatório de Fiscalização/TCU n. 021.167/2018-4 -, no qual ficou demonstrado que foi este o que foi sacado pelo Município de Itamarandiba, fl. 14-Peça 42, **o que evidenciou que não ocorreu a retenção de qualquer valor para a remuneração de honorários advocatícios.**

Os documentos anexados aos autos pela Equipe de Auditoria demonstraram, ainda, que a partir de 11/07/2017 aqueles recursos foram transferidos para a conta aplicação n. 71.004-8-APLIC PRECATÓRIO-FUNDEF, fl. 04 e 05-Peça 27, os quais nela permaneceram até 31/12/2018, data em que o saldo dos recursos correspondia a R\$1.469.139,40 (um milhão quatrocentos e sessenta e nove mil cento e trinta e nove reais e quarenta centavos), conforme registros de fl. 06 a 22 da mesma Peça.

⁵ 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: (...)

II - aquisição, manutenção, **construção** e conservação **de instalações e equipamentos necessários ao ensino**; (sem grifos no original)



Segundo apurado pela Equipe de Auditoria, a primeira movimentação a débito, ocorrida nas contas de movimentação dos recursos do precatório, foi realizada em função da contratação, em 18/06/2019, da empresa Geraldo de Fátima Oliveira-ME (CNPJ 07.198.925/0001-38), com o objetivo da realização da obra de construção da sede da Escola Municipal Ursinhos Carinhosos, naquela municipalidade (valor de R\$1.892.549,23 - acordo, fl. 01 a 09-Peça 28), cuja despesa foi efetivada pela primeira parcela da NE 11927/2019, quitada em 05/09/2019, no valor de R\$91.768,61 (noventa e um mil setecentos e sessenta e oito reais e sessenta e um centavos), fl. 10 a 35 da mesma Peça.

Na presente análise, constatou-se que, em consulta ao registros das execuções orçamentárias da Prefeitura, encaminhados a este Tribunal pela Prefeitura de Itamarandiba, via SICOM, relativos aos exercícios de 2017 e 2018, o saldo final da conta bancária onde foram aplicados os recursos do precatório (71.004-8), fl. 15-Peça 42, equivalem aos constantes dos registros contábeis anexados aos autos pela Equipe Auditora, fl. 22-Peça 27 (R\$1.469.139,40), enquanto que na conta movimento havia saldo disponível (R\$108,69), fl. 16 e 17 da primeira Peça.

As informações do SICOM evidenciaram, ainda, que entre os exercícios de 2019 a 2021 os recursos do precatórios foram utilizados apenas no pagamento de despesas decorrentes da referida contratação, conforme valores totais anuais demonstrados na tabela a seguir, cujo saldo final dos recursos, apurados nas contas bancárias correntes/aplicação resultavam no saldo de R\$273.798,29 (duzentos e setenta e três mil setecentos e noventa e oito reais e vinte e nove centavos) - relatórios fl. 31 a 34-Peça 42:

Exercício	Total de pagamento	Relatórios - fl.
2019	342.216,40	18/21-Peça 42
2020	488.199,18	22/27-Peça 42
2021	452.341,79	28/30-Peça 42
Total	1.282.757,37	

Diante de todo o exposto, esta Unidade Técnica conclui no sentido de que foi esclarecido o questionamento da Procuradora do MPC quanto à destinação dos recursos complementares recebidos pelo Município de Itamarandiba no exercício de 2017, a título do precatório do FUNDEF, tendo sido demonstrado, de forma específica, que eles não foram utilizados no pagamento de honorários advocatícios contratuais.

64. De fato, conforme afirma a unidade técnica em seu relatório, os recursos provenientes do precatório pago pela União, em razão do cumprimento da sentença que determinou o pagamento dos valores de complementação do FUNDEF devidos ao ente municipal, foram pagos integralmente ao município de Itamarandiba, sem qualquer retenção de valor para pagamento de honorários advocatícios.

65. Em consulta ao SICOM, este órgão ministerial não identificou qualquer pagamento feito pelo município de Itamarandiba aos advogados Sylvio Cademartori Neto e Márcio Ziulkoski, que atuaram na ação que deu origem ao pagamento do precatório ([0015732-31.2006.4.01.3400](#), ajuizada perante a Justiça Federal do Distrito Federal).

66. Ademais, verifica-se que os referidos causídicos ajuizaram perante a 2ª Vara Cível da Comarca de Brasília o processo n. 0716786-16.2017.8.07.0001, por meio do



qual requereram a condenação do município de Itamarandiba ao pagamento dos honorários referentes à supracitada ação apresentada pelos procuradores, referente à complementação do FUNDEF.

67. A 2ª Vara Cível de Brasília, em 08 de outubro de 2019, julgou improcedentes os pedidos formulados, uma vez que o contrato de prestação de serviços advocatícios não foi firmado pelos autores da ação com o município de Itamarandiba, mas sim com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

68. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal negou provimento à apelação interposta pelos autores, mantendo a decisão de primeira instância, em [acórdão](#) assim ementado:

DIREITO CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ARBITRAMENTO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS A MUNICÍPIO. ADVOGADO CONTRATADO PELA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. SUBSTABELECIMENTO. DIREITO SUBJETIVO INEXISTENTE.

I. Os honorários são devidos por quem contratou o advogado para a prestação de serviços, inclusive quando, à falta de ajuste quanto ao valor respectivo, precisam ser estipulados pela técnica do arbitramento, a teor do que dispõe o artigo 663 do Código Civil.

II. Recorre-se ao arbitramento justamente quando o contrato, escrito ou verbal, é omissivo quanto aos honorários advocatícios e os contratantes não chegam a um acordo quanto ao seu valor, conforme se depreende do artigo 22, § 2º, da Lei 8.906/1994.

III. **Advogado contratado pela Confederação Nacional dos Municípios não pode exigir pagamento de honorários do município representado judicialmente.**

IV. Recurso conhecido e desprovido.
(sem grifos no original)

69. Contra o acórdão, foi interposto recurso especial, o qual não foi admitido, na origem, pelo TJDF, tendo sido apresentado o Agravo em Recurso Especial nº 1963393, face à decisão de inadmissão do recurso. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), todavia, em decisão monocrática proferida pelo ministro Gurgel de Faria, não conheceu do recurso especial. A decisão transitou em julgado em 05 de agosto de 2022.

70. O ajuizamento do supracitado processo – cujo provimento foi contrário ao interesse dos advogados, ficando assentada a ausência de direito dos patronos ao recebimento de honorários a serem pagos pelo município de Itamarandiba – é mais um elemento indicativo de que os recursos do precatório não foram utilizados para remunerar os causídicos. Não há, portanto, qualquer irregularidade neste ponto.

CONCLUSÃO

71. Ante o exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas:**

- a) pela **procedência do apontamento irregular abaixo indicado** e, em relação à ele, pela aplicação de **multa** aos responsáveis já nominados



no relatório de auditoria, com fulcro no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008:

a.1) a administração não elaborou registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do FUNDEB 2017 e 2018;

b) pela intimação dos responsáveis para dar ciência do acórdão proferido pela Corte de Contas.

2. É o parecer.

Belo Horizonte, 06 de outubro de 2022.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas