

Processo: 1112602
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Coordenadoria de Auditoria dos Municípios (TCE-MG)
Órgão: Prefeitura Municipal de Conceição das Alagoas
Responsável: Ivaina Reis de Oliveira
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 9/12/2021

REPRESENTAÇÃO. REFERENDO. PREFEITURA MUNICIPAL. RECURSOS DO FUNDEB. DESTINAÇÃO PARA APORTES PARA COBERTURA DO DÉFICITS ATUARIAIS DO RPPS. IMPOSSIBILIDADE. CLASSIFICAÇÕES CONTÁBEIS. ORDENAÇÃO DE DESPESAS. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. MEDIDA CAUTELAR. ABSTENÇÃO DE REALIZAÇÃO DOS GASTOS. RECOMPOSIÇÃO IMEDIATA DOS VALORES DESPENDIDOS. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. Nos termos do artigo 25 da Lei 14.133/2020, 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 n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
2. Conforme orienta o art. 70 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 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.
3. Tratando-se de verbas com aplicação vinculada, os recursos do FUNDEB não podem ser destinados ao custeio de despesas com “Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial dos RPPS”, as quais não se encontram no rol autorizativo do art. 70 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em referendar a decisão monocrática que:

- I) deferiu, no exercício da competência prevista no art. 197, *caput* e §§ 1º e 2º c/c o art. 264 e 267, do Regimento Interno deste Tribunal, a medida cautelar pleiteada pela representante, concedida em maior extensão, nos termos do voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, que foi encampado pelo Relator, para que a prefeitura recomponha imediatamente os valores despendidos, a título de aporte previdenciário, até o final desse exercício financeiro, a fim de se evitar um prejuízo ainda maior aos profissionais da educação, e um outro prejuízo, que pode se destacar, sobretudo em virtude da possibilidade de haver dissimulação quanto ao atingimento do mínimo de 70% do FUNDEB, para pagamento de remuneração desses mesmos profissionais da educação, que devem estar em exercício, nos termos da Lei;

- II) determinou, com a urgência que o caso requer, na forma prevista no art. 166, § 1º, VI, das normas regimentais, a intimação do Poder Executivo de Conceição das Alagoas, na figura de sua gestora, prefeita Ivaina Reis de Oliveira, para que, até o saneamento e eventual esclarecimento das irregularidades apontadas no presente feito, se absteresse de utilizar recursos oriundos do FUNDEB para realização de despesas com “Aportes para Cobertura do Déficit Atuariais dos RPPSs”, sob pena de multa pessoal e individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, em decorrência da possibilidade de reiterada violação aos termos do supracitado artigo 70 da Lei Nacional n. 9.394/1996 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), caso a irregularidade se mantivesse;
- III) determinou que, considerando a possibilidade de que a responsável quisesse apresentar esclarecimentos e justificativas que entendesse pertinentes, fosse a ela disponibilizada uma cópia da petição de representação, constante à peça n. 02 do SGAP;
- IV) determinou que a responsável fosse informada de que toda a documentação solicitada e eventual petição deveriam ser protocolizadas exclusivamente via e-TCE, sendo possível o encaminhamento de quantos arquivos fossem necessários, observando-se o limite de 20 MB, por arquivo, conforme parágrafo único do art. 1º da Portaria n. 31, de 29/04/2021 da Presidência deste Tribunal;
- V) determinou a intimação da representada e da representante acerca da decisão, na forma prevista no art. 166, § 1º, VI, do RITCEMG;
- VI) determinou o encaminhamento dos presentes autos à Coordenadoria para Desenvolvimento do SICOM, para análise da presente representação e eventuais apontamentos complementares, considerando a praxe criada no trâmite dos processos que envolvam objeto que compõe o presente feito e, ato contínuo, fossem os autos remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para manifestação preliminar, nos termos do art. 61, § 3º, do RITCEMG;
- VII) determinou o retorno dos autos conclusos ao Relator.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 9 de dezembro de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 9/12/2021

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

REFERENDUM

Trata-se de decisão monocrática que proferi no processo em epígrafe, nos seguintes termos:

Trata-se de Representação, com o requerimento de medida cautelar, formulada pela Coordenadoria de Auditoria dos Municípios deste Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (peça 02 do SGAP), em face da senhora Ivaina Reis de Oliveira, Prefeita do Município de Conceição das Alagoas, em razão da “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”.

Após o relatório apresentado pela Coordenadoria de Protocolo e triagem desta Casa, à peça 03 do SGAP, a documentação juntada aos autos fora autuada como Representação, à peça 04 do SGAP, tendo o feito sido distribuído à minha relatoria, à peça 05 do SGAP.

Em suas razões, a Unidade Técnica, ora representante, aduz, em síntese, que, 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, e alterado pela Portaria n. 42, de 27/07/2021, 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 (peça 02 do SGAP).

Como conclusão dos trabalhos técnicos realizados, o órgão técnico destacou, em suma, 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 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”.

Àquela ocasião, destacou que “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 [...]”, sendo a fonte de número 118 destinada às “Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica” e a fonte de número 119 destinada às “Transferências do FUNDEB para Aplicação em Outras Despesas da Educação Básica”.

Todavia, 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), a equipe de fiscalização constatou que foram ordenadas, pela senhora Ivaina Reis de Oliveira, ora representada, “[...] 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) [...]”, conforme aponta a cópia dos achados constatados pela ação de acompanhamento, juntada às fls. 05 a 40 da Peça 1 (Peça 2 do SGAP).

Segundo a Unidade Técnica representante, “[...] 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 apontado no relatório juntado às fls. 01 a 04 da Peça 01 (peça 02 do SGAP).

Nesse contexto, afirmou, em sua exordial, que, na forma das disposições contidas na Portaria Interministerial/STN/SOF n. 163/2001, os aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS “[...] devem ser contabilizados em natureza de despesa específica, não constituindo ‘obrigações patronais’” [...], razão pela qual não podem ser custeados com recursos do FUNDEB e devem ser contabilizados, portanto, da seguinte maneira: “[...] 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)” (peça 02 do SGAP).

Por tais motivos, a representante concluiu que “[...] 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”, razão pela qual propôs 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 n. 102/008 (Lei Orgânica do TCEMG)”.

Isso porque, a seu ver, “[...] 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” (peça 02 do SGAP).

Nesse sentido, destacou que tal entendimento é corroborado pelo 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 centavos)” (peça 02 do SGAP).

Debruçando-me sobre o referido cenário e, valendo-me de um exame perfunctório do contexto aqui analisado, considero que, de fato, os elementos trazidos aos autos pela Unidade Técnica representante evidenciam falhas na ordenação e na classificação legal e contábil dos recursos do FUNDEB, os quais estariam sendo utilizados e geridos pela Prefeitura de Conceição das Alagoas de forma irregular, uma vez que incorretamente destinados à realização de aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS municipal, em desconformidade ao disposto nos artigos 11, 21 e 25 da Lei 14.133/2020, e no art. 70 da Lei Nacional n. 9.394/1996, os quais dispõem:

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 n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (grifos nossos).

Lei n. 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.

Nesse cenário, diante de tais indícios de violação à referida legislação, considero ser possível verificar a existência de contexto fático dotado de faceta potencialmente prejudicial e lesiva aos princípios do interesse público, da legalidade, da economicidade, da razoabilidade, os quais evidenciam, portanto, a presença do *fumus boni iuris*.

Quanto ao elemento caracterizador do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), presente no art. 300 do CPC/2015, destaco que, a meu sentir, a eventual continuidade às irregularidades na classificação contábil, na ordenação e na utilização incorreta de recursos do FUNDEB, cuja destinação é legalmente vinculada, pode trazer graves prejuízos à municipalidade e, ademais, perpetrar verdadeira ofensa aos princípios basilares da Administração Pública.

Diante do exposto, no exercício da competência prevista no art. 197, *caput* e §§ 1º e 2º c/c o art. 264 e 267, do Regimento Interno deste Tribunal, **defiro, inaudita altera pars, ad referendum** da Segunda Câmara, **a medida cautelar pleiteada pela representante**, razão pela qual, na forma prevista no art. 166, § 1º, VI, das normas regimentais, determino, **COM A URGÊNCIA QUE O CASO REQUER, a intimação** do Poder Executivo de Conceição das Alagoas, na figura de sua gestora, prefeita Ivaina Reis de Oliveira, para que, até o

saneamento e eventual esclarecimento das irregularidades apontadas no presente feito, abstenha-se de utilizar recursos oriundos do FUNDEB para realização de despesas com “Aportes para Cobertura do Déficit Atuariais dos RPPS”, sob pena de multa pessoal e individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, em decorrência da possibilidade de reiterada violação aos termos do supracitado artigo 70 da Lei Nacional n. 9.394/1996 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), caso a irregularidade se mantenha.

Considerando a possibilidade de que a responsável queira apresentar esclarecimentos e justificativas que entender pertinentes, seja a ela disponibilizada uma cópia da petição de representação, constante à peça n. 02 do SGAP.

Informe-a que toda a documentação solicitada e eventual petição, deverão ser protocolizados exclusivamente via e-TCE, sendo possível o encaminhamento de quantos arquivos forem necessários, observando-se o limite de 20 MB, por arquivo, conforme parágrafo único, do art. 1º, da Portaria n. 31, de 29/04/2021 da Presidência deste Tribunal.

Na forma prevista no art. 166, § 1º, VI, do RITCEMG, intime-se a representada e a representante desta decisão.

Em seguida, considerando a praxe criada no trâmite dos processos que envolvam objeto que compõe o presente feito, encaminhem-se os presentes autos à Coordenadoria para Desenvolvimento do SICOM, para análise da presente representação e eventuais apontamentos complementares.

Ato contínuo, sejam os autos remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para manifestação preliminar, nos termos do art. 61, § 3º, do RITCEMG.

Após, retornem-me conclusos.

Em face do exposto, nos termos do parágrafo único do art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e do § 1º do art. 264 do Regimento Interno, submeto a referida decisão ao referendo deste Colegiado.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, está muito clara a caracterização do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Eu acompanho Vossa Excelência, em especial, em face da evidente afronta ao art. 70. Porém eu concedo a liminar em maior extensão para que a prefeitura recomponha imediatamente os valores despendidos, a título de aporte previdenciário, até o final desse exercício financeiro, a fim de se evitar um prejuízo ainda maior aos profissionais da educação. E um outro prejuízo, que pode se destacar, sobretudo em virtude da possibilidade de haver dissimulação quanto ao atingimento do mínimo de 70% do FUNDEB, para pagamento de remuneração desses mesmos profissionais da educação, que devem estar em exercício, nos termos da Lei.

Eu não só acompanho vossa Excelência, mas concedo essa liminar em maior extensão, exatamente para que o prejuízo, na virada do exercício, não seja maior, para que não haja dissimulação da utilização de recursos em que a lei reservou para a educação e, nesse limite de no mínimo 70%, para o pagamento de remuneração dos profissionais da educação.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Essa relatoria, essa Presidência acolhe a proposição do Conselheiro Cláudio Terrão.

Aproveitando a oportunidade para cumprimentar Vossa Excelência e a Procuradora doutora Cristina, que fazem parte de um rol daqueles que têm uma luta constante pela educação.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, eu também referendo com a maior extensão também do Conselheiro Cláudio Terrão, que Vossa Excelência também acolheu, e parabênizo também a Coordenadoria de Auditoria de Municípios pelo trabalho concomitante de auditoria, e também parabênizo o Conselheiro Cláudio Terrão e a Procuradora Cristina pelo trabalho na área da defesa da educação.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Muito bem colocado.

SOLICITAMOS À SECRETARIA QUE FAÇA CONSTAR OS ELOGIOS FEITOS PELO CONSELHEIRO ADONIAS.

APROVADO O VOTO DO RELATOR QUE ACOLHEU OS ACRÉSCIMOS FEITOS PELO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

ms/kl/SR

