

Processo: 1092377
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Diretoria de Controle Externo do Estado – DCEE do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Representadas: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais; Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
Responsáveis: Gustavo de Oliveira Barbosa, Julia Figueiredo Goytacaz Sant’Anna, Otto Levy Reis e Romeu Zema Neto
Apensos: Representação n. 1092479; Denúncia n. 1092462
Procuradores: Renata Couto Silva de Faria, OAB/MG 83.743; Valmir Peixoto Costa, OAB/MG 91.693
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

TRIBUNAL PLENO – 9/7/2025

REPRESENTAÇÃO. CONTAS CORRENTES BENEFICIÁRIAS DE RECURSOS DO FUNDEB. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DE CONTA ÚNICA E ESPECÍFICA. TITULARIDADE DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA EDUCAÇÃO. EXCLUSIVIDADE DE RECEBIMENTO DOS RECURSOS PELO RESPECTIVO FUNDO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS CORTES DE CONTAS. PRECEITOS DA LINDB. PROCEDÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULARIZAÇÃO.

1. Os recursos do Fundeb devem ser creditados e mantidos em conta única e específica, devendo ser geridos diretamente pelo órgão responsável pela educação, nos termos da Lei n. 14.113/2020 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996).
2. As Corte de Contas são detentoras “de autonomia e autoridade técnicas para efetivo exercício do controle externo de atos da Administração Pública”. O julgamento técnico-jurídico que lhes é conferido pela Constituição constitui mecanismo de controle da transparência e da prestação de contas, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF n. 982/PR.
3. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, com as alterações introduzidas pela Lei n. 13.655/2018, impõe a obrigatoriedade de que a esfera controladora, para além da mera subsunção do fato à norma, considere os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, as consequências da decisão e as alternativas possíveis, avaliando eventuais prejuízos ou danos aos administrados, bem como a existência de erro grosseiro na sua conduta.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar procedentes as representações, por considerar irregular o procedimento adotado pela Secretaria Estadual de Fazenda – SEF e Secretaria Estadual de Educação – SEE, de gerir os recursos do Fundeb no caixa único do Estado, e não em conta única e específica criada para essa finalidade, administrada pela SEE, em contrariedade ao

previsto no art. 17 da Lei n. 11.494/2007, vigente à época, c/c art. 69, § 5º, da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), bem como os atrasos e parcelamento de salários dos profissionais da Educação Básica no exercício de 2020;

- II) fixar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Governo do Estado de Minas Gerais, por meio de suas Secretarias de Fazenda e de Educação, promova mudanças na sistemática de gestão dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – de forma a atender ao disposto nos arts. 21 e 47 da Lei n. 14.113/2020 e no art. 69, § 5º, da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), bem como às regras da Instrução Normativa TC n. 02/2021;
- III) determinar que a Superintendência de Controle Externo proceda ao monitoramento desta deliberação, nos termos do art. 170, inciso II, da Resolução n. 24/2023;
- IV) arquivar os autos e seus apensos, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis, nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro em exercício Telmo Passareli.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 9 de julho de 2025.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 9/7/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação interposta pela Diretoria de Controle Externo – DCEE do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em face da Secretaria de Estado de Fazenda – SEF e da Secretaria de Estado de Educação – SEE, em virtude da constatação de que os recursos creditados na conta específica do Fundeb seriam automaticamente transferidos ao caixa único, cabendo à SEE, nesse processo, apenas o registro contábil junto ao SIAFI/MG, o que contraria o §7º do artigo 17 da Lei n. 11.494/2007 c/c § 5º do art. 69 da Lei n. 9.394/96.

Os documentos foram recebidos como representação por determinação da Presidência em **10/7/2020** (Cód. Arquivo 2155984), e distribuídos a esta relatoria (Cód. Arquivo 2156013).

Através do despacho (Cód. Arquivo 2265255) foi determinada a intimação dos então secretários estaduais de Fazenda, sr. Gustavo de Oliveira Barbosa, e de Educação, sra. Júlia Figueiredo Goytacaz Sant’Anna, para que prestassem esclarecimentos preliminares acerca da presente representação.

Devidamente intimados, apenas a secretária de Educação se manifestou, ocasião em que prestou esclarecimentos (Cód. Arquivo 2297742).

Os autos foram remetidos à unidade técnica, que elaborou relatório (Cód. Arquivo 2490049), e ao Ministério Público de Contas, que emitiu parecer preliminar (Cód. Arquivo 2504157), conclusivos pela existência de indícios de irregularidade e pela citação dos agentes públicos acima nominados para apresentação de defesa.

Regularmente citados, o sr. Gustavo de Oliveira Barbosa apresentou defesa (Cód. Arquivo 2546065), tendo a sra. Júlia Sant’Anna se defendido por meio da manifestação e dos documentos juntados nos Arquivos 2551316, 2551317, 2551349, 2551350, 2551392 e 2551391.

No Arquivo 2652523, a unidade técnica concluiu pelo reconhecimento da irregularidade na gestão dos recursos do Fundeb. Já o *Parquet* de Contas suscitou a possibilidade da assinatura de um Termo de Ajustamento de Gestão –TAG entre este Tribunal e o Estado de Minas Gerais (Cód. Arquivo 2662760).

No reexame complementar (Cód. Arquivo 2788758), a unidade técnica ratificou sua conclusão pelo não acolhimento das razões de defesa e propôs a aplicação de multa aos responsáveis, ao passo que se manifestou também, pela assinatura de TAG, a fim de possibilitar o saneamento da irregularidade apurada, ou que fosse determinado prazo para que a SEF deixasse de transferir os recursos do Fundeb para o Caixa Único do Estado.

Na sequência, em parecer conclusivo, o MPC opinou, em preliminar, pela celebração do TAG. No mérito, pela procedência da irregularidade no procedimento adotado pela SEF e SEE, de gerir os recursos do Fundeb no caixa único do Estado e, por fim, pela aplicação de multa aos ex-secretários Gustavo de Oliveira Barbosa e Júlia Figueiredo Goytacaz Sant’Anna (Cód. Arquivo 2793620).

No Arquivo 2887481, foi juntado Termo em que constam os apensamentos, na presente representação, dos Processos n. 1092462 (Denúncia) e n. 1092479 (Representação).

- Denúncia n. 1092462

Em apenso, consta a Denúncia n. 1092462, formulada pelo Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Estado de Minas Gerais (SindUTE) em face do governador do Estado de Minas Gerais, sr. Romeu Zema Neto; do secretário de Estado de Fazenda, sr. Gustavo de Oliveira Barbosa, e do secretário de Estado de Planejamento e Gestão, sr. Otto Levy Reis, em que se noticia possível destinação diversa, em desvio de finalidade, dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Este processo foi recebido pela Presidência como denúncia em **22/7/2020** (Cód. Arquivo 2168323), e distribuído inicialmente ao conselheiro Cláudio Terrão, conforme Arquivo 2181305.

No Arquivo 2181305, o então relator determinou a intimação das autoridades elencadas na inicial e, ainda, da secretária de Estado de Educação, sra. Júlia Sant'Anna, para esclarecimentos iniciais.

Os referidos agentes públicos se manifestaram: - Júlia Sant'Anna (Cód. Arquivo 2203714/2203715/2203716); - Otto Levy (Cód. Arquivo 2208009/2208030/2208031/2208719); - Gustavo Barbosa (Cód. Arquivo 2209323/2209325), e Romeu Zema (2211773/2211775/2211776/2211777/2211778/2211779/2212018), acompanhada da documentação referente aos Arquivos 2212006/2212007/2214067.

Os aludidos secretários estaduais de Planejamento e Gestão e de Educação manifestam-se ainda através dos Arquivos 2394166/2394168 e 2403582/2403583, respectivamente, em atendimento à diligência realizada peça Diretoria de Controle Externo do Estado (Cód. Arquivo 2376575).

Em seguida, a unidade técnica elaborou o relatório inicial (Cód. Arquivo 2454463) e o Ministério Público de Contas emitiu parecer preliminar (Cód. Arquivo 2678306), ambos pugnando pela citação dos responsáveis.

Devidamente citados, os agentes públicos apresentaram defesa conjunta (Cód. Arquivo 2726107) e juntaram documentos.

Em reexame (Cód. Arquivo 2793186), a unidade técnica entendeu pela procedência da denúncia e sugeriu a aplicação de multa aos gestores.

Em sentido oposto, o *Parquet* de Contas pugnou para que fosse assinalado prazo ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais com o fim de se sanar a irregularidade apontada (Cód. Arquivo 2863394).

- Representação n. 1092479

Também, em apenso, a Representação n. 1092479, interposta pela deputada estadual, Beatriz Cerqueira, solicitando que este Tribunal apurasse suposta inadimplência do Estado no pagamento da folha salarial dos servidores da Educação, bem como eventual irregularidade perpetrada pelo Poder Executivo relativamente aos recursos econômico-financeiros vinculados ao Fundeb.

Referidos autos foram recebidos como representação pela Presidência em **28/7/2020** (Cód. Arquivo 2170687), sendo distribuídos, inicialmente, ao conselheiro Cláudio Terrão (Cód. Arquivo 2170781), apensados à Denúncia 1092462 e, posteriormente, redistribuídos a esta relatoria (Cód. Arquivo 2887414).

A instrução destes autos efetivou-se no bojo da Denúncia n. 1092462.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Representação n. 1092377

No processo principal, Representação n. 1092377, após proceder a um Levantamento, instrumento de fiscalização disciplinado nos arts. 278, inciso V e 295 da Resolução n. 12/2008, a equipe técnica deste Tribunal identificou que os valores arrecadados na conta específica Fundeb eram transferidos diariamente, de forma automática, para a conta única do Estado, mantida no Banco do Brasil.

O Relatório de Levantamento (Cód. Arquivo 2155975, p. 145/210), apontou o seguinte, *verbis*:

Verificou-se inexistência de controles específicos e fragilidade nos controles das etapas relacionadas aos recursos do Fundeb, no que tange às Unidades Setoriais de Controle Interno dos órgãos envolvidos (SEE e SEF) e CGE, conforme observações apontadas no item 2.1.

(...)

Conforme detalhado no item 2.2, a conferência realizada entre os demonstrativos orçamentários e financeiros disponíveis apresenta apenas indícios acerca da regularidade dos repasses que são realizados pelo estado ao Fundeb, de modo que é necessário realizar conferências mais aprofundadas, que envolvem análises dos lançamentos contábeis aliadas a conciliações bancárias, dentre outros mecanismos que demandam um trabalho de observação mais minucioso e específico.

(...)

Constatou-se que apenas a Secretaria de Estado de Fazenda detém as informações acerca da arrecadação estadual e, conseqüentemente, as que são necessárias para apurar o montante que deve ser destinado ao Fundeb, cabendo à instituição bancária apenas aplicar os coeficientes de distribuição aos valores que forem disponibilizados pelo estado. Este fato implica em considerável risco quanto à transparência referente à arrecadação dos recursos, bem como possibilidade do não repasse da totalidade dos recursos ao Fundo.

(...)

Constatou-se que os recursos creditados na conta específica do Fundeb são automaticamente transferidos ao caixa único, cabendo à SEE nesse processo apenas o registro contábil junto ao SIAFI/MG, contrariando o que determina o parágrafo 7º do artigo 17 da Lei nº 11.494/2007 c/c o § 5 do art. 69 da Lei nº 9.394/96.

(...)

A maior parte dos recursos do Fundeb estadual é utilizada para custear a folha de pagamento, entretanto, não há controle específico para esses recursos. Além disso, há divergências de entendimento entre a SEE e o Consfundeb acerca das despesas que poderiam ser consideradas como custeio de pessoal do magistério em efetivo exercício. (...)

Considerou-se que o Consfundeb/MG tem uma atuação razoável, apesar de suas limitações, conforme detalhado no item 2.7.

A partir desta constatação, a unidade técnica aviou a presente representação argumentando que os recursos do Fundeb “devem ser, necessariamente, geridos na conta bancária única e específica (art. 17 da Lei n. 11.494/07) onde ocorreu o crédito” (Cód. Arquivo 2155977, p. 12), por serem vinculados à educação (art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000 – LRF), “não sendo admitido permanecerem juntos aos demais recursos no caixa único, sujeitos ao mesmo fluxo financeiro e disponibilização pela SEF” (Cód. Arquivo 2155977, p. 13).

Em defesa (Cód. Arquivo 2546065), o então secretário de Fazenda Gustavo de Oliveira Barbosa, fazendo menção ao Despacho n. 433/2021/SEF/STE-SCAF e à Nota Técnica n.

SEF/STE-SCAF n. 91/2020, arguiu que os recursos do Fundeb não são federais, mas sim multigovernamentais, e por isso, poderiam ser geridos na conta única do Estado, uma vez que não se submetem às normas federais que exigem sua manutenção em conta específica.

Em reforço a tal alegação, mencionou o princípio da unidade de tesouraria, além de juntar a documentação relativa à ACO n. 3038/MG, na qual o Supremo Tribunal Federal – STF confirmou não haver interesse da União na forma como os Estados gerem os recursos do Fundeb.

A secretária de Educação à época, Júlia Figueiredo Goytacaz Sant’Anna, fundando-se nas razões expostas no Memorando 634, subscrito pelo subsecretário de Administração da SEE, sr. Silas Fagundes de Carvalho, afirmou, em defesa (peças 31/36) que:

Considerando os esclarecimentos prestados pela Secretaria de Estado de Fazenda, órgão responsável por planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à gestão dos recursos financeiros e à orientação normativa, à supervisão técnica e ao controle das atividades contábeis relativas à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, ratifica-se as informações apresentadas, não havendo outros adendos a serem apresentados.

A obrigatoriedade de se manter e movimentar os recursos do Fundeb em conta específica criada para tal finalidade decorre de inúmeras normas. A Constituição Federal, no art. 212-A, estabelece que os recursos do Fundeb são vinculados, isto é, devem ser necessariamente aplicados à 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 regulamentá-lo, optou por exigir que seus recursos sejam mantidos em conta bancária específica, separada dos demais recursos do ente federativo.

A Lei n. 11.494, de 20/6/2007, que regulamentava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb à época dos fatos, estabelecia em seu art. 17 que os recursos do fundo, provenientes da União, dos Estados e dos Distrito Federal, “serão repassados automaticamente para **contas únicas e específicas** dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo”.

A Lei n. 14.113/2020, que revogou a Lei n. 11.494/2007 e passou a regulamentar o Fundeb a partir de 25/12/2020, também conhecida como nova Lei do Fundeb, também previu a mesma sistemática de transferência e gestão de seus recursos ao assim estabelecer, *verbis*:

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.

§ 1º Os repasses aos Fundos provenientes das participações a que se refere o inciso II do *caput* do art. 158 e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal e serão creditados pela União em favor dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais **nas contas específicas a que se refere este artigo**, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidos nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante dessas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasses aos Fundos provenientes dos impostos previstos nos incisos I, II e III do *caput* do art. 155 combinados com os incisos III e IV do *caput* do art. 158 da Constituição Federal constarão dos orçamentos dos governos estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito previsto no art. 4º da Lei Complementar

nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata o *caput* deste artigo.

§ 3º **A instituição financeira de que trata o *caput* deste artigo**, no que se refere aos recursos dos impostos e participações mencionados no § 2º deste artigo, **creditará imediatamente** as parcelas devidas aos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais **nas contas específicas referidas neste artigo**, observados os critérios e as finalidades estabelecidos nesta Lei, e procederá à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos dos Fundos provenientes da parcela do IPI, de que trata o inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal, serão creditados pela União em favor dos governos estaduais e do Distrito Federal nas contas específicas, segundo os critérios e as finalidades estabelecidos nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do IPI de que trata o inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal, a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo governo estadual ao respectivo Fundo e os recursos **serão creditados na conta específica** a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante dessa transferência aos Municípios.

(...)

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. (destaques nossos)

No âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, a Instrução Normativa TC n. 13/2008, que continha as normas a serem observadas pelo Estado e pelos municípios mineiros a respeito das despesas com educação estabelecidas na antiga Lei do Fundeb – Lei n. 11.494/2007, aplicável à época dos fatos, previa que os recursos do aludido fundo deveriam estar “depositados em conta corrente bancária específica” (art. 1º, § 8º) sendo seu repasse automático e “para contas únicas e específicas dos Governos Estadual e Municipal, vinculadas ao Fundo” (art. 10).

Já com a nova Lei do Fundeb, a Instrução Normativa TC n. 02/2021 passou a dispor sobre o assunto, mantendo-se a sistemática e o entendimento de que os recursos provenientes do Fundeb sempre deverão ser repassados automaticamente para contas correntes bancárias específicas e vinculadas.

Como se vê, a legislação não só exige que os recursos sejam transferidos para a conta específica do Fundeb, mas determina, também, que sejam mantidos e movimentados unicamente nesta conta bancária. Tal imposição visa assegurar que os recursos do fundo sejam destinados somente à finalidade à que estão vinculados, bem como viabilizar a fiscalização de sua aplicação.

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 Educação. É o que se extrai da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei n. 9.394/1996), bem como da Portaria Conjunta STN/FNDE n. 2/2018, aplicável à época, veja-se:

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 STN/FNDE n. 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. (g.n.)

Essa mesma sistemática, de necessidade de conta específica para aludidos recursos, foi mantida pela Portaria Conjunta STN/FNDE n. 3, de 29 de dezembro de 2022, que dispõe sobre a disponibilização, distribuição e movimentação dos recursos do Fundeb sob a ótica da atual Lei n. 14.113/2020, e revogou a Portaria STN/FNDE n. 2/2018¹.

No caso sob exame, foi constatado que, ao transferir os recursos do Fundeb para o caixa único do Estado, sujeitando-os a regular movimentação orçamentária da SEF, o Estado de Minas Gerais, a um só tempo, violou tanto a Lei do Fundeb, que exige a manutenção dos recursos em conta específica (art. 17 da Lei n. 11.494, de 20/06/2007), quanto à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que estabelece que os recursos destinados à educação sejam geridos diretamente pelo órgão responsável pela educação (art. 69, § 5º, da Lei n. 9.394/1996), desrespeitando, ainda, as demais normas infralegais que reiteram tais regras, a exemplo da Portaria Conjunta STN/FNDE n. 2/2018 e da Instrução Normativa n. 13/2008 deste Tribunal de Contas, vigentes à data da autuação da representação.

Nessa linha de intelecção, a determinação contida na LDB (Lei n. 9.394/1996) 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, entendo que a gestão financeira de recursos do Fundeb concedida à Secretaria de Estado da Fazenda é irregular, o que resulta em diversos problemas de transparência e fragilidades no controle interno e no monitoramento da aplicação dos recursos do referido fundo.

Não obstante a constatação de irregularidade na conduta dos responsáveis, mas levando em consideração o entendimento defendido pelo *Parquet* de Contas no sentido de se oportunizar aos gestores sua regularização, tenho que a medida mais adequada ao deslinde da questão é a determinação, com fixação de prazo, para que o Estado de Minas Gerais proceda à adequação da sistemática de gestão dos recursos do Fundeb, sem a aplicação de multa aos responsáveis.

Sob este ponto, há de se ressaltar que as providências a serem tomadas devem observar a atual legislação que regulamenta o Fundo, qual seja, a Lei n. 14.113/2020, notadamente seus artigos 21 e 47, bem como a Instrução Normativa TC n. 02/2021, além da ainda vigente Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996).

Nesse panorama, considerando que a mudança de procedimentos envolve grande esforço das secretarias envolvidas, notadamente na contabilização, abertura de novas contas bancárias específicas e as movimentações contábeis dela decorrentes, fixo o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Estado de Minas Gerais proceda à regularização da sistemática de gestão dos recursos do Fundeb.

¹ Disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-conjunta-no-3-de-29-de-dezembro-de-2022>. Acesso em 03/06/2024.

II.2. Denúncia n. 1092462 e Representação n. 1092479

Ainda sobre a gestão de recursos do Fundeb, foi apensada aos presentes autos a Denúncia n. 1092462, instaurada mediante provocação do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (Sind-Ute), apontando suposta irregularidade decorrente de atrasos e parcelamento de salários dos profissionais da Educação Básica no exercício de 2020. No mesmo sentido, a Representação n. 1092479 aviada pela deputada estadual Beatriz Cerqueira, acerca de possível irregularidade no escalonamento de salários dos profissionais da Educação.

Inicialmente, no tocante à existência de decisão da Turma da 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Mandado de Segurança Coletivo nº 1.0000.20.059786-2/000) sobre fatos similares aos ora analisados, necessário ressaltar que as Cortes de Contas possuem autonomia e independência para decidir os processos que lhes são submetidos.²

Dessa forma, não há vinculação entre um processo de controle externo e outro que verse sobre matéria idêntica no âmbito do Poder Judiciário,³ em razão do princípio da independência das instâncias e da competência constitucionalmente atribuída aos Tribunais de Contas:⁴ órgãos autônomos e independentes que não se subordinam ou fazem parte de nenhum dos três poderes.⁵

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no julgamento da ADI n. 4.190, *in litteris*:

Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. **A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República.**⁶ (Grifamos)

Destaca-se ainda, que em recente decisão, no julgamento da ADPF n. 982/PR, o Supremo Tribunal Federal, ao decidir, por unanimidade, que os tribunais de contas têm competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos quando exercem a função de ordenadores de despesa, reafirmou a relevância do julgamento técnico-jurídico conferido às Cortes de Contas pela Constituição de 1988 para garantia do Princípio Republicano.

Mencionada competência constitucional, que não pode ser esvaziada, busca efetivar mecanismos de controle da transparência e da prestação de contas. Diante da relevância da discussão, destaco os seguintes excertos do voto do Relator do Acórdão, Ministro Flávio Dino,

Da leitura dos incisos I e II, do art. 71, da Constituição Federal, acima transcritos, concluo que, ao tratar das “contas prestadas anualmente”, o constituinte outorga, aos Tribunais de Contas, a competência de lhes apreciar, mediante a elaboração de parecer prévio. Já no que concerne às “contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e

² Nesse sentido, é vasta a jurisprudência do TCEMG: Tomada de Contas Especial n. 932250 (Relator Hamilton Coelho. Sessão 29/10/2019, 1ª Câmara); Tomada de Contas Especial n. 1031742 (Relator Durval Ângelo. Sessão 28/05/2019, 1ª Câmara); Tomada de Contas Especial n. 959091 (Relator José Alves Viana. Sessão 30/04/2019, 1ª Câmara); Recurso Ordinário n. 1082449 (Relator Wanderley Ávila. Sessão 24/11/2021, Tribunal Pleno).

³ Nesse contexto, “apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente.” (BRASIL. Tribunal de contas da União. **Acórdão n. 6903/2018**. Segunda Câmara. Rel. Min. Ana Arraes. Sessão de 31/7/2018)

⁴ BRASIL. Tribunal de contas da União. **Acórdão n. 782/2021**. Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. Sessão de 7/4/2021.

⁵ MOURÃO, Licurgo; MEGALINETO, Almir; SHERMAM, Ariane; RESENDE, Mariana Bueno; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. **Controle Democrático da Administração Pública**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 157.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.190/RJ**. Min. Celso de Mello. Julg. em 10/3/2010. Dje 11/6/2010.

valores públicos da administração direta e indireta” e às “contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” a Constituição Federal dispõe que compete, às Cortes de Contas, exercerem seu julgamento. [...]

Portanto, entendo que a atribuição dos Tribunais de Contas se altera em razão da natureza das contas em análise, não dos sujeitos que as prestam. Isso porque, de acordo com a norma extraída do texto constitucional, as Cortes de Contas detêm competência para exercer o julgamento técnico das contas de ordenadores de despesa, remanescendo a titularidade do julgamento político das contas de governo, prestada pelos Chefes do Poder Executivo, aos órgãos do Poder Legislativo. [...]

A leitura do texto constitucional, no meu entender, **leva à conclusão de que os Tribunais e Conselhos de Contas não são meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo, mas detentores de autonomia e autoridade técnicas para efetivo exercício do controle externo de atos da Administração Pública.** [...]

Com efeito, a consequência prática do afastamento da competência dos Tribunais de Contas para imputar débitos ou multas, em casos de comprovada má gestão de recursos públicos será um inevitável esvaziamento do controle externo sobre os entes políticos cujos Chefes do Poder Executivo assumam pessoalmente a função de ordenar despesas. Isso porque, **a natureza de título executivo atribuída, pelo art. 71, § 3º, da Constituição Federal, às decisões do Tribunal de Contas que imputem multa ou condenem ao ressarcimento ao erário, estampa uma intenção clara do Constituinte de: (i) acelerar a reparação decorrente da malversação do dinheiro público; (ii) dar eficácia aos atos decisórios das Cortes de Contas; e de (iii) evitar a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário.** [...]

O princípio republicano reclama a existência de mecanismos efetivos de controle da probidade, da transparência e da prestação de contas, de maneira que a fiscalização dos atos do gestor público deve ser acompanhada de instrumentos hábeis a conferir-lhe máxima eficácia. E essa é justamente a função de julgamento técnico-jurídico conferido, pela Constituição Federal, às Cortes de Contas.⁷ (Grifamos)

A respeito dos fatos denunciados, a unidade técnica entendeu que houve utilização indevida dos recursos do Fundeb para a composição do fluxo de caixa do Estado em detrimento do pagamento integral e tempestivo da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, tendo em vista que no período analisado, exercício de 2020, o Estado possuía recursos financeiros suficientes para essas despesas (peça 106).

O relatório técnico concluiu que o argumento de priorização do pagamento dos profissionais da saúde e da segurança, tendo em vista o contexto causado pela pandemia de Covid-19 e a situação de calamidade financeira do Estado de Minas Gerais, não pode prosperar, uma vez que “os servidores do Estado não são todos financiados pelos mesmos recursos, e que os profissionais do magistério em efetivo exercício, que são de fato apenas parte dos servidores públicos do Estado, possuem uma particularidade no financiamento de seus salários que é o próprio Fundeb, o que os demais grupos de servidores não possuem”.

Das fundamentações apresentadas, é possível verificar que, embora as irregularidades dos processos (Representação 1092377, Representação n. 1092479 e Denúncia n. 1092462) não sejam idênticas, apresentam ponto de convergência relacionado à não execução das despesas do Fundeb de forma apartada das demais.

Apesar de os argumentos explicitados não serem suficientes para refutar a irregularidade, deixo de aplicar multa aos responsáveis, com fundamento no art. 22, §2º, da Lei de Introdução às

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 982/PR.** Rel. Min. Flavio Dino. Dje de 17/03/2025.

Normas do Direito Brasileiro – Lindb, em razão das circunstâncias excepcionais e absolutamente adversas ocorridas em 2020 (enfrentamento da pandemia de covid-19), da regularização posterior do pagamento dos servidores e da determinação constante no item II.1 destes autos para adequação da gestão dos recursos do Fundeb aos ditames legais.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, **entendo** pela procedência das representações, por considerar irregular o procedimento adotado pela Secretaria Estadual de Fazenda – SEF e Secretaria Estadual de Educação – SEE, de gerir os recursos do Fundeb no caixa único do Estado, e não em conta única e específica criada para essa finalidade, administrada pela SEE, em contrariedade ao previsto no art. 17 da Lei n. 11.494/2007, vigente à época, c/c art. 69, § 5º, da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), bem como os atrasos e parcelamento de salários dos profissionais da Educação Básica no exercício de 2020.

Outrossim, fixo o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Governo do Estado de Minas Gerais, por meio de suas Secretarias da Fazenda e da Educação, promova mudanças na sistemática de gestão dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – de forma a atender ao disposto nos arts. 21 e 47 da Lei n. 14.113/2020 e no art. 69, § 5º, da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), bem como às regras da Instrução Normativa TC n. 02/2021.

Nos termos da fundamentação, deixo de aplicar sanção aos responsáveis.

Determino que sejam intimados os responsáveis para a adoção das providências indicadas nesta decisão.

Determino, por fim, que a Superintendência de Controle Externo proceda ao monitoramento desta deliberação, nos termos do art. 170, inciso II, da Resolução n. 24/2023.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis, arquivem-se os presentes autos (principal e apensos), nos termos regimentais.

jc/rb