ACÓRDÃO - AC00 - 408/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/3939/2022
PROTOCOLO	: 2162535
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE NOVA ANDRADINA
JURISDICIONADA	: GIULIANA MASCULI POKRYWIECKI
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – CONTAS REGULARES.

É declarada a regularidade da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, no sentido de declarar **regular**, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, e assim **aprovar, a prestação de contas anual de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Nova Andradina (FUNDEB**), relativa ao exercício financeiro de **2021**, sob a gestão da **Srª Giuliana Masculi Pokrywiecki,** Secretária Municipal de Educação, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência.

Campo Grande,14 de dezembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da prestação de contas anual de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Nova Andradina (FUNDEB), relativa ao exercício financeiro de 2021, sob a gestão da Srª Giuliana Masculi Pokrywiecki, atual Secretária Municipal de Educação, encaminhada a esta Corte de Contas dentro do prazo regimental estabelecido.

A Divisão de Fiscalização de Gestão de Educação (DFE) expediu a Análise ANA DFE 4479/2022, concluindo pela declaração de irregularidade da presente prestação de contas, porquanto não está em conformidade, nos aspectos relevantes, com os critérios aplicáveis (pç. 50, fls. 482-501).

O d. Auditor Conselheiro Substituto, por meio do Parecer PAR GACS LLRP 10983/2022, ratificou o entendimento da Divisão e opinou pela declaração de irregularidade da prestação de contas anual de gestão (pç. 51, fls. 502-516).

O contraditório e a ampla defesa foram assegurados à Srª Giuliana Masculi Pokrywiecki (atual Secretária Municipal de Educação – fls. 522, 525) e ao Sr. José Gilberto Garcia (atual Prefeito Municipal – fls. 523, 527), que compareceram nos autos apresentando justificativas e documentos para compor a instrução processual, às fls. 536-566 e 588.

Na sequência, o feito foi analisado pela Força Tarefa de Contas Anuais (FTCA), que concluiu pela declaração de irregularidade da prestação de contas, em razão do descumprimento do percentual mínimo de 70% de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica, em descumprimento do art. 26, da Lei (federal) nº 14.113/2020 (ANA FTCA 5490/2023 – pç. 77, fls. 571-576).

Por fim, os autos foram destinados ao membro do Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer PAR 1ªPRC 9060/2023, opinou pela adoção do seguinte julgamento (pç. 79, fls. 578-581):

> **I –** julgue como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2021, do **Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Nova Andradina-MS**, gestão da Sra. **Giuliana Masculi Pokrywiecki,** Secretária Municipal de Educação, nos termos do Art. 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c Art. 59, inciso III da Lei Complementar nº 160/2012 e Art. 17, inciso II, da Resolução TC/MS nº 98/2018, pelos motivos expostos no item IV deste parecer, especialmente o descumprimento no limite de aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB, que infringem comandos constitucionais/legais e caracterizam infrações previstas no caput e inciso VI, do artigo 42, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – APLICAR MULTA à gestora Sra. Giuliana Masculi Pokrywiecki, nos termos do Art. 44, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigo 181, inciso I da Resolução TC/MS nº 98/2018;
III - RECOMENDAR ao atual gestor para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública assim como as de natureza contábil, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer;

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria em exame, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para o julgamento desta prestação de contas, nos termos dos arts. 4º, III, *b*, e 112, III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

DO ORÇAMENTO

Os ingressos e as aplicações de recursos financeiros da unidade gestora foram aprovados pela Lei (municipal) nº 1.604/2020 (pç. 17, fls. 57-90), a qual autorizou despesa orçamentária na ordem de R$ 34.230.000,00, para operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Nova Andradina, no exercício de 2021.

No decorrer da execução foram abertos créditos adicionais conforme documentos juntados às fls. 91-139, de modo que a despesa autorizada final foi alterada para R$ 40.074.548,03 (Balanço Orçamentário – pç. 19, fls. 140-142).

Nesse sentido, restaram atendidas as determinações dos artigos 42 e 43, §1º, incisos I a III, todos da Lei Federal nº 4.320/64.

DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações são compostas por: Balanço Orçamentário (BO) (pç. 19, fls. 140-142), Balanço Financeiro (BF) (pç. 20, fls. 143-146), Balanço Patrimonial (BP) (pç. 21, fls. 147-149), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç. 22, fls. 150-151), Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 23, fl. 152) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (pç. 25, fls. 154-155).

Desse modo, os resultados gerais do exercício foram demonstrados nos anexos apropriados, em consonância com as prescrições dos art. 101 a 105, da Lei (federal) nº 4.320/64.

DOS ACHADOS

A DFE identificou irregularidades na prestação de contas anual de gestão do FUNDEB, relativa ao exercício de 2021, as quais, após manifestação e documentos apresentados pelos gestores (fls. 536-566 e 588), foram consideradas sanadas pela FTCA (fls. 571-576), com exceção da infração ao art. 26, da Lei (federal) nº 14.113/2020, que assim dispõe:

> Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

No caso, de acordo com os Demonstrativos Contábeis presentes nos autos, é possível observar que apenas 63,69% (R$ 27.187.602,80) dos recursos recebidos à conta do FUNDEB (R$ 42.684.067,47) foram aplicados na remuneração dos profissionais da educação básica e em efetivo exercício, o que representa uma diferença de R$ 2.691.244,42 (7,81%) a menos daquilo que, nos termos da legislação supra, deveria ter sido aplicado (70% = R$ 29.878.847,22).

Sobre tal apontamento, o gestor alegou o seguinte (fls. 538-541):

> " (...) Ocorre que existe contradição no corpo da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que, no art. 70, I, inclui, como manutenção e desenvolvimento do ensino todos os profissionais que militam na área, sejam os da atividade-fim ou da atividade-meio (inclusive zeladores, merendeiras, secretários de escola, funcionários administrativos), enquanto que, no art. 61, a LDB restringe aquele profissional aos docentes e aos funcionários de apoio direto, com formação em Pedagogia.
>
> Sendo assim tínhamos muitas dúvidas quanto à aplicação dos recursos do FUNDEB. Em fevereiro/21 foi atualizado pelo FNDE (Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação), órgão do Ministério da Educação, o Manual de Orientação que trazia informações sobre a aplicação da nova lei, sem, contudo, esclarecer quais os profissionais que poderiam de fato ser incluídos na fração 70%.
>
> Em março/21 foi editada a Cartilha do Novo FUNDEB também pelo FNDE, sem, contudo, esclarecer se os profissionais de apoio ou administrativos entrariam na parcela de 70% do FUNDEB.
>
> Sem que pudessem ser esclarecidas as dúvidas de quais profissionais de fato poderiam ser pagos no FUNDEB foi editada também a Nota Técnica nº 09/2021 da CNM (Confederação Nacional dos Municípios), em 17/março/21, trazendo o seguinte:
>
> "*Embora a Lei 14.113/2020 tenha ampliado o alcance dos profissionais da educação no FUNDEB, a Lei federal traz dificuldades de entendimento sobre seu conceito, em razão de considerar como profissionais da educação àqueles definidos nos termos do art. 61 da LDB ... Entretanto, as legislações estaduais e municipais*

> *dispõem diferentemente sobre a questão da formação em suas carreiras e preveem categorias de profissionais da educação para as funções de apoio e técnico administrativas com formação mínima diversificada, inclusive a realizada em ensino fundamental completo e em ensino médio completo* ..."
>
> (...)
>
> Diante de todas essas incertezas a administração municipal de Nova Andradina não colocou inicialmente o pessoal administrativo no 70% do FUNDEB, aguardando decisões do Tribunal de Contas e demais órgão legisladores.
>
> Finalmente no dia 27 de dezembro de 2021 foi publicada a Lei n º 14.276 que por fim esclareceu quais profissionais de fato podem ser inserido no FUNDEB, incluindo todos os que trabalham na educação sem distinção de escolaridade.
>
> Entretanto, com a publicação dessa lei adveio outra questão que até o momento não foi ainda esclarecida: essa definição é válida para o exercício de 2021? Ou só pode ser aplicada no mês de dezembro?
>
> Segundo a Nota Técnica n º 40 da CNM e 28/12/2021 essa definição é anual, veja: "*A abrangência do conceito de profissionais da educação definida na Lei 14.276!2021 tem caráter geral e, em consonância com o princípio da anualidade, possui validade para o exercício de 2021, portanto, com efeito retroativo a 1º de janeiro deste ano,"*
>
> (...)
>
> Alia-se à indefinição sobre a legislação que regeu o FUNDEB em 2021 a questão da Pandemia do COVID-19 que resultou em fechamento de escolas e suspensão de aulas presenciais, de janeiro a agosto de 2021, fato que contribuiu para redução de despesas, caracterizando como circunstância prática que limitou a ação do gestor público, impedindo o cumprimento da meta de aplicação dos 70%. (...)

Pois bem. O novo FUNDEB foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020 e encontra-se regulamentado pela Lei (federal) nº 14.113/2020.

No novo FUNDEB, ao menos 70% (e não mais 60%) dos valores recebidos no Fundo passaram a ser obrigatoriamente investidos no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo exercício (art. 212-A, XI, CF/1988 e art. 26, caput, Lei 14.113/2020), e não apenas aos profissionais do magistério, podendo incluir profissionais de psicologia e de serviço social.

No caso destes autos, adianto que a argumentação do jurisdicionado quanto às dificuldades enfrentadas à época para interpretação da nova legislação de regência do FUNDEB é factível, haja vista que, é fato notório que diversos municípios tiveram dúvidas se os demais profissionais da educação, mas que não fossem do magistério, psicologia e serviço social (tais como: profissionais de apoio, administrativos, inspetores, merendeiras, diretores, etc.) poderiam ou não ser considerados "profissionais da educação", para o atendimento do mínimo legal acerca da destinação dos recursos do Fundo.

Isso porque a Lei (federal) 14.113/2020 estabelece[1] no art. 7º, §5º que os recursos nela previstos somente poderão ser destinados às categorias de despesas previstas no artigo 70 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes Básicas da Educação), o qual, por seu turno, dispõe o seguinte:

> 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**;

Embora o mencionado dispositivo legal amplie a possibilidade de custeio, com recursos do FUNDEB, da remuneração além do corpo docente, o art. 61, da mesma legislação é categórico ao restringir os "demais profissionais da educação" aqueles considerados de "apoio direto" e que possuam diploma de nível superior ou técnico.

Assim é que somente em 28/12/2021 foi publicada a Lei (federal) nº 14.276/2021, que alterou o inciso II, do art. 26, da Lei (federal) nº 14.113/2020, passando a constar:

> Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.
>
> (...)
>
> II – profissionais de educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica;

Com efeito, sedimentou-se o entendimento acerca da possibilidade de inclusão dos demais profissionais da educação, em especial, aqueles de apoio técnico, administrativo ou operacional, e sem necessidade de diploma superior ou técnico, nas aplicações dos recursos do FUNDEB, a fim de se atender os limites mínimos previstos no

---

[1] Art. 7º (…)
§ 3º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no caput do art. 212-A da Constituição Federal: (...)
§ 5º **Os recursos destinados às instituições** de que trata o § 3º deste artigo **somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.**

art. 26, da Lei (federal) nº 14.113/2020 e art. 212-A, XI, da Constituição Federal.

E, após a sanção da Lei 14.276/2020, surgiram questionamentos quanto a uma suposta eficácia retroativa da lei ao início do exercício de 2021, contudo, a jurisprudência pacificou-se contrária à retroatividade da mencionada lei, pelo que convém transcrever trecho do Voto condutor da Consulta realizada nos autos do Processo 10354/2022, de origem do Tribunal de Contas do Amazonas, tendo como relator o Exmo. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro[2]:

> "(...)
>
> Feitas essas considerações e indo ao cerne do questionamento suscitado pela Consulente, importante gizar, de início, que o constituinte originário dispôs, no art. 5°, inciso XXXVI, CRFB/88, que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.
>
> Com isso, o legislador originário consagrou o princípio geral de **irretroatividade da lei.**
>
> Nessa toada, o artigo 6° da LINDB é consectário legal do supramencionado dispositivo, ao dispor que:
>
> **Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.**
>
> (...)
>
> Ademais, consoante o art. 8° da Lei Complementar n° 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, verbis:
>
> Art. 8° A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.
>
> No caso em apreço, a Lei 14.276, de 27 de dezembro de 2021 (publicada no DOU em 28 de dezembro de 2021), que alterou a Lei 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), dispôs em seu artigo 2º: **(...) Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.**
>
> **Com isso, a vigência estipulada, na data de sua publicação, a torna obrigatória a partir desse termo.** Não foram previstas disposições transitórias, no próprio texto normativo, para conciliar a nova norma com as relações já definidas pela anterior), nem comando próprio ou disposição sugestiva para aplicação a casos pretéritos.
>
> Portanto, as disposições contidas na Lei n° 14.113/2020 e que foram modificadas pelo novo diploma, tem eficácia prospectiva, ou seja, não retroagem. (...)
>
> [**destaques originais**]

[2] Disponível em: < https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/10354.2022.pdf >. Acesso em: 30 de novembro de 2023.

Além das questões acima dispostas, considerando que no exercício sob exame o Brasil ainda perpassava pela pandemia da Covid-19, os gestores públicos enfrentaram inúmeros desafios em relação ao atendimento das diretrizes de saúde determinadas pelos Municípios, Estados, União, Ministério da Saúde e Organização Mundial da Saúde (OMS) que, consequentemente, resultou em fechamento de escolas e suspensão de aulas presenciais, reduzindo-se as despesas e comprometendo o cumprimento da meta de aplicação mínima de 70% dos recursos do FUNDEB, na remuneração dos profissionais da educação básica.

Diante do cenário vivenciado à época, cujos investimentos na área da educação evidentemente foram reduzidos, foi publicada a Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022, que vedou a responsabilização administrativa, civil ou criminal dos agentes públicos caso tivessem descumprido, nos exercícios de 2020 e 2021, o percentual mínimo exigido pelo art. 212, da Constituição Federal[3], para aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A citada Emenda ainda impôs que os entes federados aplicassem as diferenças resultantes do descumprimento do mínimo exigido no art. 212 até o final do exercício de 2023:

> Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:
>
> "Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.
>
> Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."

Não se descuida que a questão de fundo tratada no presente caso, refere-se à responsabilização do gestor pela não aplicação mínima exigida dos valores transferidos à conta do FUNDEB, na remuneração dos profissionais da educação básica. Contudo, inobstante a Emenda Constitucional nº 119/2022 não ter tratado especificamente dos ditos recursos do FUNDEB, a meu ver, sua essência pode ser absorvida no presente caso, visto que ela isentou de responsabilização os gestores públicos

[3] Art. 212, da CF/88. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

quanto ao descumprimento da aplicação mínima dos recursos na educação, em vistas das dificuldades por eles enfrentadas durante a pandemia.

A propósito, considerando as informações obtidas por meio de consulta ao TC/4515/2023, que trata da prestação de contas anual de gestão do FUNDEB de Nova Andradina, referente ao exercício de 2022, é possível constatar a regularidade da aplicação dos ditos recursos do FUNDEB de 2021, por meio de complementação no exercício de 2022, acima do percentual determinado no parágrafo único do art. 119, da Emenda Constitucional nº 119/2022, conforme relatado pela unidade de auxílio técnico naqueles autos (pç. 50, fl. 414 – TC/4515/2023):

> "Cumpriu o art. 26 da Lei nº 14.113/2020, aplicando 89,68% dos recursos na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.
>
> (...)
>
> O gestor não ultrapassou o limite máximo de 10% não aplicado no exercício cumprindo assim a determinação do art. 25, §3º, da Lei nº 14.113/2020."

Assim sendo, a aplicação dos recursos na remuneração dos profissionais da educação básica do ano de 2022 foi maior em 19,68%, suprindo o percentual faltante em 2021 (7,81% = R$ 2.691.244,42), motivo pelo qual deixo de ressalvar a impropriedade identificada neste processo, haja vista que, evidentemente, já foi sanada no exercício financeiro subsequente, em consonância aos termos dispositivos do parágrafo único, do art. 199, da Emenda Constitucional nº 119/2022.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **voto** no sentido de **declarar regular,** com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, e assim **aprovar**, a **prestação de contas anual de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Nova Andradina (FUNDEB),** relativa ao exercício financeiro de **2021**, sob a gestão da Srª Giuliana Masculi Pokrywiecki, Secretária Municipal de Educação, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada — mediante outros procedimentos cabíveis —, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelo julgamento da prestação de contas anuais de gestão como contas regulares.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

O Exmo. Sr. Conselheiro- Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel declarou-se impedido de votar.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande,14 de dezembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MRLOS