Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 2604/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/527/2017
PROTOCOLO	: 1767372
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO DE CORUMBÁ
RESPONSÁVEL	: ROSEANE LIMOEIRO DA SILVA PIRES
RELATOR	: CONS. MARCIO MONTEIRO

EMENTA: AUDITORIA – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO – EXECUÇÃO DE DESPESAS – RECURSOS DO FUNDO – AUSÊNCIA DE LEI FORMAL – ATUAÇÃO EFETIVA DO CONSELHO – BAIXA PARTICIPAÇÃO DE MEMBROS – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA.

É vedada a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa, sendo que a execução de despesas na Unidade Orçamentária FUNDEB, de âmbito Municipal, sem a sua instituição formal, afronta ao dispositivo Constitucional previsto no inciso IX, do art. 167.

Os atos administrativos realizados em desconformidade com as disposições legais aplicáveis à espécie e demais normas reguladoras da matéria são irregulares e constituem infração administrativa, que enseja aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 29ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, 16 de outubro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pela **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apontados no **Relatório de Auditoria n.º 41/2016**, realizada no Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Corumbá, período de **janeiro a dezembro de 2015**, referentes: execução de despesas na Unidade Orçamentária FUNDEB, de âmbito Municipal, sem a sua instituição formal, em afronta a dispositivo Constitucional; falta de efetividade na atuação do conselho do FUNDEB, em decorrência do desinteresse de alguns membros em participar de reuniões; pela **aplicação de multa** de **100 (cem) UFERMS** à **Sra. Roseane Limoeiro da Silva Pires**, responsável durante o período e; pela concessão do **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para a comprovação do recolhimento da multa ao FUNTC.

Campo Grande, 16 de outubro de 2019.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se do **Relatório de Auditoria n.º 41/2016**, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo no Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB de Corumbá, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2015.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades:

> **Questão 1 –** A execução de despesas na Unidade Orçamentária FUNDEB, de âmbito Municipal, sem a sua instituição formal, afronta ao dispositivo Constitucional previsto no inciso IX, art. 167, da CF/88. (item 2.1.1);
>
> **Questão 3** – Falta de efetividade na atuação do conselho do FUNDEB, em decorrência do desinteresse por parte de alguns de seus membros em participar das reuniões. (item 2.3.1);
>
> **Questão 7** – Constatou-se que a unidade escolar EM Pedro Paulo de Medeiros não possui cardápio atualizado (o disponível na unidade escolar é datado do mês setembro/2016), portanto, o mesmo não tem sido utilizado na preparação da merenda escolar. O mesmo ocorre com Escola Municipal CAIC – Padre Ernesto Sassida, a qual dispõe de cardápio atualizado, mas não o utiliza na elaboração da merenda escolar. (item 2.7.1);
>
> **Questão 8.1** – Constatou-se a ocorrência de armazenamento inadequado de alimentos destinados à merenda escolar na EM Pedro Paulo de Medeiros. (item 2.8.1);
>
> **Questão 8.2** – Constatou-se falta de manutenção do terreno do Centro Municipal de Educação Infantil Estrelinha Verde. (item 2.8.2);
>
> **Questão 8.3** – Constatou-se ausência de controle da saúde dos responsáveis pela manipulação de alimentos, nas escolas EM Pedro Paulo de Medeiros e Escola Municipal CAIC – Padre Ernesto Sassida. (item 2.8.3);
>
> **Questão 8.4** – Constatou-se que os responsáveis pela manipulação da merenda escolar no CEMEI – Centro Municipal de Educação Infantil Estrelinha Verde e na EM Pedro Paulo de Medeiros não foram submetidos a curso de capacitação de manipulação dos alimentos. (item 2.8.4).”

Intimada para apresentar esclarecimentos e/ou informações, a sr.ª Roseane Limoeiro da Silva Pires, manifestou-se por meio dos documentos de pp. 131/138 e 141/2015, no afã de sanar as irregularidades constatadas.

Ato contínuo, a equipe técnica da 6ª ICE, por meio da sua Análise ANA – 6ICE – 22033/2017 (pp. 206/211), e o ilustre representante Ministerial, por meio do seu Parecer PAR – 4ª PRC – 4234/2018 (pp. 212/215), entenderam que foram sanadas algumas das irregularidades apontadas, com exceção das Questões 1 e 3, e ainda sugeriram a aplicação de multa para a Responsável.

Vale frisar que fora dada uma nova oportunidade para que as gestoras do Fundo apresentassem defesa, sendo intimadas por meio dos Termos de Intimação INT – G.MCM – 6517/2018 e INT – G.MCM – 6518/2018.

Em sede de Resposta à Intimação, a Sr.ª Roseane Limoeiro da Silva Pires, manifestou-se nos autos por meio dos documentos de pp. 226/243, enquanto a Sr.ª Maria Eulina Rocha dos Santos permaneceu inerte, tendo sido declarada a sua Revelia por meio do Despacho DSP – G.MCM – 26959/2018 (p. 246).

Por fim, acerca da defesa apresentada, o Corpo Técnico da 6ª ICE, por meio da sua Análise ANA – 6ICE – 22119/2018 (pp. 247/252), e o ilustre representante Ministerial, por meio do seu Parecer PAR- 4ª PRC – 9563/2019 (pp. 254/258), se manifestaram pela irregularidade das Questões 01 e 03, bem como entenderam que restaram sanadas as irregularidades das Questões 07 e 08, permanecendo o entendimento pela aplicação de multa à Responsável.

Vieram os autos a esta Relatoria, para Voto.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Inicialmente, quanto às irregularidades apontadas nas Questões 07 e 08, acompanho a manifestação dos Órgãos de Apoio, uma vez que restaram sanadas as irregularidades.

Contudo, permaneceram as seguintes as irregularidades identificadas pela equipe de auditoria.

Questão 01 – Execução de Despesas na Unidade Orçamentária:

Os trabalhos de auditoria identificaram que o Município de Corumbá executa despesas com recursos do FUNDEB de âmbito Estadual, por meio da unidade Orçamentária – FUNDEB, sem a sua instituição por meio de Lei Formal.

De acordo com os auditores, foi desrespeitado o artigo 167, IX, que dispõe:

> "Art. 167. São vedados:
>
> IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa."

No mesmo sentido, a Equipe Técnica alega que a conduta está em dissonância com o Parecer – C 00/0001/08, desta Corte, que traz a seguinte redação:

> Contudo, na eventualidade de o Município pretender criar o FUNDEB, no âmbito de sua atuação federativa, quer **para melhor operacionalização dos recursos do Fundo, quer para facilitar a prestação de contas aos órgãos fiscalizadores, deverá fazê-lo por intermédio de lei ordinária específica**."

Em sua defesa, às pp. 226/243, a Responsável alegou:

> “Data vênia, em que pese o apontamento de suposta “irregularidade”, o entendimento externado pela respeitável equipe técnica desse Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, bem como do Ministério Público de Contas, sem desdouro, revela a existência de gravas distorções acerca dos fatos e a legislação de regência, e merece, por medida de JUSTIÇA, ser completamente desconsiderado pelo órgão julgador dessa sublime Corte de Contas, após dos legítimos argumentos jurídicos que ora passamos a expor.
>
> A temática do financiamento da educação tem assumido importante papel na compreensão da organização e da gestão da educação, particularmente a partir de estudos e análises que exploram a relação entre o financiamento, as políticas educacionais e o Estado brasileiro, ganhando densidade também no subcampo da economia da educação.
>
> Essa discussão constitui-se em tarefa complexa, em vista das condições materiais em que o financiamento se efetiva no país, envolvendo os diferentes entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) e a esfera privada.
>
> Apesar da complexidade da temática, a compreensão da estrutura e das bases do financiamento da educação coloca-se como uma necessidade para toda a sociedade, devendo envolver, especialmente, os gestores educacionais, os profissionais da educação, os pais e os estudantes e a comunidade local. A organização do sistema educacional brasileiro, segundo a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), se caracteriza pela divisão de competência e responsabilidades entre a União, os estados e municípios, o que se aplica também ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino.
>
> Todavia, essa forma de organização não indica, necessariamente, um sistema plenamente descentralizado. A efetiva descentralização vem-se constituindo em um grande desafio, visando à consolidação da dinâmica federativa do Estado brasileiro e à democratização do poder e dos processos decisórios nas suas diferentes estruturas organizacionais.
>
> Fazendo uma breve retrospectiva histórica da legislação pertinente à educação no Brasil, podemos ver como o financiamento público da educação interfere na garantia do acesso e da gratuidade da educação como um direito à cidadania. A garantia da educação como um direito está intimamente ligada ao financiamento por parte do poder público. Na história da educação brasileira, a vinculação de recursos acontece somente em períodos ditos democráticos: 1934-1937, 1946-1964, 1983, 1988..., e a desvinculação de recursos acontece em períodos autoritários: 1937-1945, 1964-1985, o que, sem dúvida, comprometeu a garantia do direito e da gratuidade da educação (DAVIES, 2004).
>
> Nesse sentido, compreender o financiamento da educação básica no Brasil implica conhecer o processo orçamentário e sua execução, analisar a responsabilidade dos entes federados, a importância do regime de colaboração entre esses e o papel desempenhado pelos fundos destinados à educação básica, assim como as fontes adicionais de recursos.

Com a finalidade de prestar melhores esclarecimentos, é importante realizar uma breve digressão sobre o mencionado FUNDEB – Fundo de Modernização e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

O FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, sendo, portanto, um fundo por Estado e Distrito Federal, distribuído num total de vinte e sete fundos, ou seja, a quantidades de Estados pertencentes à Federação brasileira, os quais foram devidamente instituídos pela Lei Federal nº 11.494/2007. Conforme da leitura de seu artigo 1º, in verbis:

(...)

Concisa vênia, a toda evidência, não existe previsão no regramento constitucional e legal pátrio obrigando os municípios brasileiros, notadamente, o Município de Corumbá/MS a instituir lei de âmbito municipal de forma a disciplinar o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, já que como dito alhures, **o FUNDEB é um fundo de natureza contábil de âmbito estadual.**

O art. 167, IX da Constituição Federal de 1988, veda expressamente a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa:

(...)

Já o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por sua vez, estabelece a obrigação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de destinarem parte de seus recursos à manutenção e desenvolvimento da educação básica e a remuneração dos trabalhadores da Educação. Todavia a instituição por lei do referido fundo cabe somente aos Estados e ao Distrito Federal:

(...)

Entretanto, o inciso I do retro citado artigo 60 da ADCT, é indene de dúvidas, ao **obrigar tão somente aos Estados e o Distrito Federal**, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, sendo que o art. 1º, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, reforça aquele entendimento.

Portanto, conforme se verifica dos apontamentos expostos, não houve qualquer afronta ao preceito constitucional estabelecido no art. 167, IX da lei Maior, uma vez que a lei de instituição do FUNDEB é a Lei Federal nº 11.494/2007, não sendo legal e razoável a exigência de legislação municipal para a instituição de fundo de âmbito estadual.

Do mesmo modo, não há que se cogitar afronta ao Parecer “C” n.º 01/2008, dessa ilustre Corte de Contas, haja vista que o entendimento desse Tribunal, conforme transcrição abaixo, deixa assente inexoravelmente, que não há exigência constitucional para a instituição de um “FUNDEB MUNICIPAL”, podendo o município, contudo, instituí-lo, de forma discricionária, ou seja de forma facultativa, se assim o pretender, por meio de edição de Lei Ordinária, no entanto, **sem caracterizar-se uma obrigação de natureza legal**. O que apenas ocorreria com a estrita finalidade de melhor operacionalização dos recursos do fundo e/ou para facilitar a prestação de contas aos órgãos fiscalizadores de controle.

> (...)
>
> É importante destacar que os pareceres “C” emitidos por essa respeitável Corte de Contas tem efeito vinculante em relação a todas as inspetorias de controle externo, não podendo a mesma se furtar ao seu devido cumprimento.
>
> Como se não bastasse, trazemos a lume também a Resolução de Consulta nº 39/2010 (DOE, 07/06/2010) do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, a título de exemplo para a melhor compreensão da controvérsia em questão:
>
> (...)
>
> Assim, diante de todo o exposto, chega-se à conclusão de que todos os procedimentos relativos ao FUNDEB foram realizados em consonância com os princípios aplicáveis à Administração Pública, bem como ao entendimento firme dessa respeitável Corte de Contas, razão pela qual deve ser afastada aplicação de eventuais sanções ao jurisdicionado.”

Diante dos fatos narrados, entendo que assiste razão aos Órgãos de Apoio, uma vez que há, de fato, instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério de Corumbá.

Vale frisar, que o que corrobora tal afirmação é o fato de que o Município inclusive encaminhou a Prestação de Contas do referido Fundo, conforme se do observa do banco de dados desta Corte, no processo autuado sob o n. TC/1960/2010.

O mencionado processo fora julgado como *Contas Irregulares* e *Não Aprovadas*, através do Acórdão AC00 – SECSES – 279/2013, tendo sido inclusive objeto de Recurso Ordinário, que foi *Conhecido*, entretanto, *Não Provido*, por meio do Acórdão AC00 – 1986/2017.

Dessa forma, entendo que restou **mantida** a irregularidade apontada no presente item.

Questão 03 – Falta de efetividade na atuação do Conselho do FUNDEB:

Durante os trabalhos de auditoria, os técnicos constataram falta de efetividade na atuação do Conselho do FUNDEB, dada a baixa participação dos membros representantes de alguns seguimentos.

Conforme estabelecido pela Lei n.º 1950/2017, o Conselho Municipal deve ser composto por:

> “Art. 2º O Conselho a que se refere o art. 1º é constituído por 11 (onze) membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, conforme representação e indicação a seguir discriminadas:
>
> I – das escolas públicas integrantes da Rede Municipal de Ensino:
>
> a) Um dos Professores;
>
> b) Um representante dos Diretores de Escola;
>
> c) Um dos servidores técnico-administrativo.
>
> II- Dois dos pais de alunos da educação básica municipal;
>
> III- Dois dos estudantes da educação básica municipal;

IV-Um do Conselho Municipal de Educação;

V- Um do Conselho Tutelar do Município de Corumbá;

VI-2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Executiva de Educação ou órgão educacional equivalente."

Ocorre que, no ano de 2015, muitos dos representantes sequer participaram das reuniões, conforme o quadro abaixo:

Tabela 2 – Reuniões do conselho social do FUNDEB

Representação Do Conselho	Reuniões Realizadas					
	01/2015	02/2015	03/2015	04/2015	05/2015	SOMA
Poder Executivo	X	X	X	X	X	5
Conselho Tutelar		X				1
Diretores						0
Professores	X	X		X	X	4
Pais de Alunos		X				1
Servidores técnicos Administrativos						0
Estudantes da Educação Básica						0
Conselho Municipal Educação	X	X	X			3

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria

Em sua defesa, a Sr.ª Roseane Limoeiro da Silva Pires por meio dos documentos de pp. 141/205, alegou:

> "Com relação à falta de efetividade na atuação do Conselho do FUNDEB, em decorrência do desinteresse por parte de alguns de seus membros em participar das reuniões, o problema já foi devidamente sanado mediante a substituição de alguns de seus membros, por meio da edição dos Decretos Municipais nº 1.682, de 12 de julho de 2016 e nº 1.672, de 3 de junho de 2016 (em anexo)."

Analisando detidamente os documentos, entendo que assiste razão aos Órgãos de Apoio, uma vez que apesar da Responsável anexar os Decretos que alteraram a composição dos membros do Conselho, deixou de encaminhar as atas das reuniões, o que comprovaria a atuação efetiva do Conselho.

Desta forma, entendo que restou **mantida a irregularidade no presente item.**

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho os Órgãos de Apoio, e **VOTO** pela**:**

1) IRREGULARIDADE dos seguintes atos e procedimentos administrativos apontados no **Relatório de Auditoria n.º 41/2016**, realizada no Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – de Corumbá, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2015, nos termos do art. 59, III, c/c art. 42, IX, da LC n.º 160/2012:

Questão 1 – A execução de despesas na Unidade Orçamentária FUNDEB, de âmbito Municipal, sem a sua instituição formal, afronta ao dispositivo Constitucional previsto no inciso IX, art. 167, da CF/88. (item 2.1.1);

Questão 3 – Falta de efetividade na atuação do conselho do FUNDEB, em decorrência do desinteresse por parte de alguns de seus membros em participar das reuniões. (item 2.3.1);

2) aplicação de multa à sr.ª Roseane Limoeiro da Silva Pires, Responsável durante o período inspecionado, no valor de **100 (cem) UFERMS**, com fundamento nas regras dos art. 21, X, e 44, I, da LC n.º 160/12;

3) concessão do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que a apenada comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos art. 50, I e 83, da LC n.º 160/12, observado o disposto nos art. 99 e 185, §1º, I e II, da RN n.º 76/13;

4) comunicação do resultado do julgamento às autoridades competentes, com base no art. 50, da LC n.º 160/12.

5) juntada de cópia do resultado deste processo nos autos do processo TC/4642/2016, prestação de contas do FUNDEB-Corumbá do exercício de 2015, para conhecimento.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade dos atos e fatos apurados em auditoria.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid e Jerson Domingos.

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

Campo Grande, 16 de outubro de 2019.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

GAB.NET//SETAC.AP´T /ARP