



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
3ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/003171/2013
ÓRGÃO JULGADOR:	SEGUNDA CÂMARA
RELATOR:	CONS. Marcus Vinícius de Barros Presídio
NATUREZA:	RECURSOS ESTADUAIS ATRIBUÍDOS A MUNICÍPIOS
RESPONSÁVEIS/PARTES:	ROBERTO OLIVEIRA MAIA DA SILVA
ORIGEM:	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - SEC
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - SEC

PARECER Nº 001331/2015

1. RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas dos recursos repassados através do **Convênio nº 207/2008**, firmado entre a **Secretaria da Educação – SEC** e o **Município de Bom Jesus da Lapa**, no valor de R\$ 414.409,46 (quatrocentos e quatorze mil e quatrocentos e nove reais e quarenta e seis centavos), oriundos da **Fonte 07**, recursos vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e da **Fonte 08**, referente à cota parte do salário-educação, tendo por objeto articular as ações educacionais da Secretaria e do Município, visando à universalização e à oferta de educação básica de forma eficiente e com elevação constante do padrão de qualidade do ensino nas respectivas redes, nos termos do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado - Município.

Os autos foram encaminhados para análise e instrução junto à Quinta Coordenadoria de Controle Externo (5ª CCE), que opinou, às fls. 223/225, pela aprovação da prestação de contas dos recursos transferidos através do mencionado convênio, no valor de R\$ 213.300,91 (duzentos e trinta e um mil, trezentos reais e noventa e um centavos), provenientes da Fonte 08 – cota parte do salário educação.

No que concerne à parcela da Fonte 07 – recursos vinculados ao FUNDEB, no valor de R\$ 201.108,55 (duzentos e um mil, cento e oito reais e cinquenta e cinco centavos), com base em precedente firmado na sessão de julgamento da 2ª Câmara deste Tribunal no bojo do Processo nº TCE/001212/2012, opinou pela incompetência desta Corte para processar e julgar a prestação de contas, com a consequente remessa dos autos ao Tribunal de Contas dos Municípios.

Deu-se, então, vista dos autos a este Órgão Ministerial, em 17/07/2015.

Relatado, passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre salientar que este *Parquet* de Contas, em oportunidades anteriores, vinha se posicionando no sentido de que, sendo o FUNDEB composto dos recursos oriundos da repartição de receitas tributárias dos Estados e dos Municípios, a prestação de contas e o controle dos recursos obedeceriam ao critério da natureza da esfera recebedora e assim, no casos de verbas destinadas à municipalização do ensino, sendo esta aplicada pelo município recebedor, a competência para sua apreciação e análise competiria ao Tribunal de Contas dos Municípios. Contudo, repensando o tema à luz da interpretação dos normativos legais disciplinadores do FUNDEB – art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Lei 11.494/2007 – este *Parquet* passou a adotar o posicionamento a seguir exposto.

Nos termos do art. 211, §1º ao 3º, da Constituição Federal, a sistemática da educação no Brasil obedece a um regime de colaboração entre os entes políticos, onde a União organizará o sistema federal e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira às demais pessoas políticas; os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto a cargo dos Estados e do Distrito Federal, também de forma preferencial, ficarão o ensino fundamental e médio.

Tendo como substrato esse mecanismo, a ajuda financeira desse sistema foi implementada através de um fundo, criado por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, destinado a subsidiar a municipalização do ensino fundamental. Tal fundo, inicialmente denominado de FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - restrito ao ensino fundamental, passou a se chamar, com a Emenda Constitucional nº 53/2006, FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – com a obrigatoriedade de

inclusão de toda a educação básica (ensino infantil, fundamental e médio).

Assim, o FUNDEB, fundo especial de natureza contábil e de âmbito estadual (há um fundo para cada Estado e Distrito Federal, totalizando 27 fundos), foi criado pelo art. 60 da ADCT e posteriormente regulamentado pela Lei 11.494/2007, sendo composto, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do mandamento constitucional inserto no art. 212. E além desses recursos, a título de complementação, parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Feitas tais considerações, podemos concluir que o FUNDEB é caracterizado, em verdade, como uma grande “cesta” que comporta recursos de variadas origens. Deve-se ressaltar, contudo, que, independentemente da fonte, todo montante gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica, ou seja, os recursos do FUNDEB não são ordinariamente repassados mediante convênio (transferências voluntárias), mas se tratam de transferências constitucionais compulsórias de valores **pertencentes à cada unidade da Federação**.

Por oportuno, confira-se o teor do dispositivo da Lei 11.494/2007, inserido no capítulo referente à transferência e gestão das verbas do mencionado fundo:

Art. 17. 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 dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 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 do caput e inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como os repasses aos Fundos à conta das compensações financeiras aos Estados, Distrito Federal e Municípios a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, 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 dos Municípios nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitadas os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, **observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante dessas transferências constitucionais em favor desses governos.**

Como afirmado acima, a União, em razão de exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, somente participa do aporte de recursos ao FUNDEB, se no âmbito de cada Estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

A partir dessa sistemática, percebe-se que, não havendo complementação de recursos federais para o atingimento do patamar mínimo, o Fundo será composto, exclusivamente, por recursos oriundos de receitas tributárias dos Estado e Municípios e, por esse motivo, passam a integrar os seus orçamentos próprios.

Dessa forma, ao receberem a parcela obrigatória que lhes cabe por imposição constitucional, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município, utilizarão nas suas respectivas redes de ensino, conforme dispõe o art. 21, da Lei 11.494/2007:

Art. 21. 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 como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

Portanto, os recursos que os Estados recebem através do FUNDEB, para serem aplicados nas escolas da rede estadual de ensino, sem dúvida, são **verbas estaduais** e, por conseguinte, a competência para a fiscalização da adequada utilização desses recursos cabe ao Tribunal de Contas do Estado, por força do comando imperativo inserto no art. 91, da Constituição Estadual. Do mesmo modo, os recursos que os Municípios recebem por intermédio do mesmo fundo, por imposição constitucional, são verbas municipais, sujeitas à competência dos Tribunais de Contas dos Municípios ou do Tribunal de Contas do Município, onde houver.

Diante do cenário normativo apresentado, não há como sustentar, sem incorrer em flagrante equívoco hermenêutico, que a interpretação conferida ao art. 26 exclui a competência do TCE ou do TCM para controlar e fiscalizar os recursos estaduais ou municipais, respectivamente. Pelo contrário, a leitura do mencionado dispositivo conduz à preservação do modelo constitucional segundo o qual a competência para a fiscalização da adequada utilização dos recursos públicos é determinada de acordo com a titularidade das verbas. Confira-se:

Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

[...]

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Dito isso, no entendimento desta representante do Ministério Público de Contas, no caso *sub examine*, o aspecto que tem gerado celeumas acerca do órgão competente para a fiscalização dos recursos aplicados no âmbito do FUNDEB, diz respeito ao procedimento conhecido como “municipalização das escolas estaduais”, a que se refere o art. 18, da lei em questão:

Art. 18. Nos termos do § 4º do art. 211 da Constituição Federal, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, assim como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado.

Com efeito, o procedimento de “municipalização” encontra fundamento no Decreto 7.254 de 20/03/1998, que institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, para atendimento ao Ensino Fundamental, considerando: a) a necessidade de permanente melhoria da qualidade de ensino público fundamental e do aperfeiçoamento dos mecanismos de distribuição de responsabilidades entre Estado e Municípios; b) as reconhecidas vantagens decorrentes do processo de descentralização da gestão educacional e, c) o crescente esforço do Estado no sentido de propiciar a todas as crianças efetivas condições de acesso à escola.

Desse modo, por questões de ordem prática e organizacional, em razão das prefeituras apresentarem melhores condições de gerir as escolas estaduais localizadas nas municipalidades, a lei do FUNDEB permite aos governos dos Estados celebrarem convênios **(aqui sim, trata-se de transferências voluntárias de recursos estaduais)** com os municípios para a transferência da **gestão** de determinadas unidades de ensino.

Para tanto, serão transmitidos alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, os quais serão acompanhados do repasse imediato dos recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado.

Note-se que, de acordo com a CLÁUSULA SEGUNDA - DA RESPONSABILIDADE, inserida nos Termos de Convênios celebrados entre o Estado da Bahia, por intermédio da Secretaria de Educação e os diversos municípios baianos, visando à implementação do programa mencionado acima, compete à Secretaria *“transferir a condição de entidade mantenedora do Governo do Estado para a Prefeitura Municipal, das unidades escolares, objeto de acerto anuais, sendo essas unidades constantes no Anexo I.”*

Por outro lado, em relação à operacionalização desse processo, a partir de leitura integral do termo, chega-se à conclusão de que somente a **gestão** das escolas será objeto de transferência, **continuando o Estado como titular desses estabelecimentos de ensino**. Diversas cláusulas do supracitado expediente amparam tal entendimento, a exemplo dos seguintes excertos:

a) Compete à SECRETARIA:

[...]

3. promover os atos necessários para formalização da **cessão temporária de uso dos bens imóveis de propriedade do Estado**, relativos às unidades transferidas;

4. promover os atos necessários para a **cessão temporária de uso dos bens móveis de propriedade do Estado**, que constituam patrimônio das escolas estaduais absorvidas pelo MUNICÍPIO, destinados **exclusivamente** à prestação dos serviços educacionais transferidos;

[...]

b) Compete ao MUNICÍPIO:

[...]

8. responsabilizar-se, a partir da assinatura do convênio, pela **gestão** das unidades escolares transferidas, inclusive despesas de capital e consumo necessários à sua adequada operação;

9. **destinar os bens móveis e imóveis que lhe forem cedidos para o exclusivo funcionamento dos serviços educacionais transferidos pelo Estado;**

Portanto, conforme se extrai dos dispositivos supra, a sistemática da “municipalização das escolas estaduais” não retira a titularidade do Estado sobre recursos públicos do FUNDEB transferidos **voluntariamente** aos municípios, que continuam, na esteira da competência constitucionalmente delineada no art. 91, da Carta Magna Estadual, sujeitos à fiscalização e controle pelos Tribunais de Contas Estaduais.

Por fim, em relação aos recursos oriundos da Fonte 08, referente à cota parte do salário educação, do mesmo modo, também não há dúvidas de que se trata de recursos sujeitos à

competência das Cortes Estaduais, em face da vedação expressa contida no §1º do art. 5º, da Lei 11.494/2007, *in verbis*:

Art. 5º A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do art. 160 da Constituição Federal.

§ 1º É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal na complementação da União aos Fundos.

Ora, se o TCU somente fiscaliza recursos oriundos do FUNDEB se houver aporte complementar pela União e se é vedada a utilização de verbas arrecadadas da contribuição do salário-educação na complementação federal ao fundo, logo os recursos provenientes da Fonte 08 sempre serão de competência das Cortes Estaduais.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fulcro no lastro probatório carreado aos autos, este Órgão Ministerial **OPINA** no sentido de que seja **declarada a competência** desta Corte de Contas para processar e julgar os recursos provenientes da Fonte 07 (FUNDEB), no montante de R\$ 201.108,55. E assim, considerando a necessidade deste Tribunal aferir a adequada utilização dos recursos estaduais concedidos, opina pela **remessa dos autos à 5ª CCE** a fim de que seja emitido pronunciamento conclusivo sobre a matéria.

Após o cumprimento da diligência sugerida, pugna o Ministério Público de Contas por nova vista dos autos.

É o parecer.

Salvador, 15 de outubro de 2015.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRA
Procuradora do Ministério Público de Contas