PL 048

PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA
Gabinete do Prefeito
ESTADO DE MINAS GERAIS

Ofício n.º 110/2020 – GP.

Ipatinga, aos 18 de junho de 2020.

Senhor Presidente,

Com nossos cumprimentos, submetemos à apreciação de Vossa Excelência e de seus Ilustres Pares Projeto de Lei que "*Autoriza abertura de Crédito Adicional Especial, até o valor de R$ 8.541.000,00 (oito milhões e quinhentos e quarenta e um mil reais), para a inclusão de elemento de despesa no Orçamento vigente*.".

O objetivo da abertura do presente Crédito Adicional é criar o elemento de despesa 3.3.90.93 no projeto 2.22900.001.12.361.0006.2174 - Manutenção do Ensino Fundamental – FUNDEB 40%, visando registrar a reposição dos repasses dos recursos do Fundeb para as contas de origem do Município que foram desprovidas.

O Governo do Estado de Minas Gerais e a Associação Mineira de Municípios – AMM, em audiência realizada no dia 4 de abril de 2019, celebraram Termo de Acordo (cópia anexa), homologado por meio do Procedimento SIME nº 0000221-05.2019.8.06.0024, com mediação do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de 2º grau (CEJUSC 2º Grau) – visando à regularização dos repasses em atraso da cota-parte devida aos municípios mineiros sobre os valores a título de ICMS, IPVA, Fundeb e transporte escolar.

Assim, o Município de Ipatinga aderiu ao acordo para a regularização do recebimento dos referidos valores em atraso, referente ao repasse dos valores devidos do ano de 2017 e 2018.

Na oportunidade, imperioso registrar que, no ano de 2018, diante da excepcional situação vivida pelo Estado de Minas Gerais que, à época, não transferiu parte dos recursos do Fundeb para o Município, fora necessário utilizar recursos próprios para arcar com despesas que deveriam ter sido despendidas com os recursos do Fundeb.

Nesse sentido, com fulcro na Consulta n.º 1047710 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – Relator Conselheiro Mauri Torres – e por meio desta Proposição, o Município transferirá as verbas do Fundeb, recebidas em atraso pelo Estado de Minas Gerais, neste exercício financeiro, para a fonte de recursos próprios, a qual, reprise-se, ficou desprovida, no referido ano de 2018, para o pagamento de despesas que deveriam ter sido geridas com os recursos do Fundeb.

CÂMARA MUN. DE IPATINGA
RECEBIDO
Protocolo nº 086
Data 19/06/20
Horário 16:28
SECRETARIA GERAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA
Gabinete do Prefeito
ESTADO DE MINAS GERAIS

Na oportunidade, solicitando que a tramitação da matéria se dê em regime de urgência, renovamos a Vossa Excelência e a seus ilustres Pares manifestações de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Nardyello Rocha de Oliveira
PREFEITO MUNICIPAL

A(s) Comissão (ões)
Finanças, Educação
Legislação
Para Fins de Parecer
em: 23 / 06 / 20
Prazo para Parecer
Até: 29 / 06 / 20

Excelentíssimo Senhor
Vereador Jadson Heleno Moreira
Presidente da Câmara Municipal de
IPATINGA – MG

PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA
Gabinete do Prefeito
ESTADO DE MINAS GERAIS

PROJETO DE LEI N.º 048 /2020.

"Autoriza abertura de Crédito Adicional Especial, até o valor de R$ 8.541.000,00 (oito milhões e quinhentos e quarenta e um mil reais), para a inclusão de elemento de despesa no Orçamento vigente."

A CÂMARA MUNICIPAL DE IPATINGA aprova:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir Crédito Adicional Especial, até o valor de R$ 8.541.000,00 (oito milhões e quinhentos quarenta e um mil reais), para a inclusão de elemento de despesa no Orçamento vigente.

Parágrafo único. Acrescente-se ao Quadro de Detalhamento de Despesa do Orçamento, o seguinte elemento de despesa, conforme abaixo discriminado:

Órgão:	**02**	**EXECUTIVO**	
Unidade	22900	Fundo Man. Des. Educ. Bas. e Val. Prof. Educação	
Subunidade	22900.001	Fundo Man. Des. Educ. Bas. e Val. Prof. Educação	
Função:	12	Educação	
Sub-função:	361	Ensino Fundamental	
Programa:	0006	Gestão do FUNDEB	
Projeto/Atividade:	2174	Manutenção do Ensino Fundamental - FUNDEB 40%	
Fonte: 119 IDUSO: T			
Categoria Econômica:	3	Despesas Correntes	
Grupo de Despesa:	3	Outras Despesas Correntes	
Modalidade de Aplicação:	90	Aplicações Diretas	
Elemento de Despesa:	93	Indenizações e Restituições	8.541.000,00
TOTAL DO ACRÉSCIMO			**8.541.000,00**

Art. 2º Os recursos para a cobertura do presente Crédito Adicional decorrerão da anulação parcial, na forma do art. 43 da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, das dotações abaixo discriminadas:

Órgão:	**02**	**EXECUTIVO**	
Unidade:	22900	Fundo Man. Des. Educ. Bas. e Val. Prof. Educação	
Subunidade:	22900.001	Fundo Man. Des. Educ. Bas. e Val. Prof. Educação	
Proj/Ativ:	2.22900.001.12.361.0006.2174	Manutenção do Ensino Fundamental - FUNDEB 40%	
Fonte: 119	IDUSO: T		
Cat. Econ.:	3.1.90.04.00	Contratatação por Tempo Determinado	600.000,00
	3.1.90.11.00	Venc. Vantagens Fixas-Pessoal Civil	1.300.000,00
	3.1.90.13.00	Obrigações Patronais	50.000,00
	3.3.90.46.00	Auxílio-Alimentação	400.000,00

Órgão:	**02**	**EXECUTIVO**	
Unidade:	22900	Fundo Man. Des. Educ. Bas. e Val. Prof. Educação	
Subunidade:	22900.001	Fundo Man. Des. Educ. Bas. e Val. Prof. Educação	
Proj/Ativ:	2.22900.001.12.361.0006.2175	Manutenção do Ensino Fundamental - FUNDEB 60%	
Fonte: 118	IDUSO: T		
Cat. Econ.:	3.1.90.04.00	Contratação por Tempo Determinado	1.541.000,00
	3.1.90.11.00	Venc. Vantagens Fixas-Pessoal Civil	2.000.000,00
	3.1.90.13.00	Obrigações Patronais	1.000.000,00

Órgão:	**02**	**EXECUTIVO**	
Unidade:	22900	Fundo Man. Des. Educ. Bas. e Val. Prof. Educação	
Subunidade:	22900.001	Fundo Man. Des. Educ. Bas. e Val. Prof. Educação	
Proj/Ativ:	2.22900.001.12.361.0006.2176	Manutenção do Ensino Fundamental - FUNDEB 60%	
Fonte: 118	IDUSO: T		
Cat. Econ.:	3.1.90.04.00	Contratação por Tempo Determinado	50.000,00
	3.1.90.11.00	Venc. Vantagens Fixas-Pessoal Civil	100.000,00
	3.3.90.46.00	Auxílio-Alimentação	100.000,00

Órgão:	**02**	**EXECUTIVO**	
Unidade:	21300	Secretaria Municipal de Educação	
Subunidade:	21300.003	Depto de Administração Escolar	
Proj/Ativ:	2.21300.003.12.365.0005.2177	Manutenção da Educação Infantil - 60%	
Fonte: 118	IDUSO: T		
Cat. Econ.:	3.1.90.11.00	Venc. Vantagens Fixas-Pessoal Civil	1.400.000,00
TOTAL DA REDUÇÃO			**8.541.000,00**

Art. 3° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ipatinga, aos 18 de junho de 2020.

Nardyello Rocha de Oliveira
PREFEITO MUNICIPAL

CONSULTA N. 1047710

Consulente: Julvan Rezende Araújo Lacerda, Prefeito Municipal de Moema

Procedência: Prefeitura Municipal de Moema

RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

EMENTA

CONSULTA. MUNICÍPIO. RECURSO DO FUNDEB EM ATRASO PELO ESTADO DE MINAS GERAIS. EXCEPCIONALIDADE DA SITUAÇÃO.

1. Diante da excepcional situação vivida pelo Estado de Minas Gerais, é possível que o Município, desde que esteja devidamente justificado, transfira as verbas do FUNDEB recebidas em atraso do Estado de Minas Gerais para a conta de origem dos recursos de outras fontes que foram desprovidas para pagamento de despesas que deveriam ter sido geridas com os recursos do FUNDEB, vedada a utilização de recursos vinculados a convênios.

2. A reposição dos recursos do FUNDEB para as contas de origem do município que foram desprovidas deve ocorrer no exercício financeiro em que ocorrer a transferência dos recursos em atraso pelo Estado de Minas Gerais.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
36ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 12/12/2018

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta eletrônica formulada pelo Sr. Julvan Rezende Araújo Lacerda, Prefeito Municipal de Moema, por meio da qual realizou a seguinte indagação:

> *As parcelas do recurso do FUNDEB em atraso pelo Estado de Minas Gerais quando pagas poderão transferir, excepcionalmente, para o caixa único dos municípios, de modo a se compensarem com os recursos próprios que foram aplicados na educação?*

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência elaborou o relatório técnico previsto no inciso V do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, bem como aquele de que trata o § 2º do art. 210-B do mesmo ato normativo.

Após, os autos foram encaminhados à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que emitiu relatório técnico acerca do questionamento do consulente.

Esse é o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1 - PRELIMINAR

Verifica-se que o Consulente é parte legítima para formular consulta, que o objeto diz respeito a matéria de competência desta Corte e não se refere a questionamento respondido em consultas anteriores, conforme se infere do relatório da Coordenadoria de Sistematização de Deliberação e Jurisprudência.

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ____ MINAS GERAIS

Com relação ao último requisito de admissibilidade, previsto no inciso III do § 1° do art. 210-B do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, que estabelece que as consultas devem versar sobre matéria em tese, insta reconhecer que, embora o caso em tela apresente nuance de uma situação notória vivida em nosso Estado, o tema é de tal relevância para o interesse público que, a meu ver, merece a apreciação por esta Corte, especialmente diante dos impactos causados aos municípios e que podem afetar milhões de cidadãos mineiros que dependem das escolas públicas.

Ademais, entendo que não se pode negar que este Tribunal deve pautar sua atuação também em seu caráter pedagógico, em vez de focar na aplicação posterior de sanção ao gestor, especialmente nesse momento de notória crise fiscal pela qual atravessam os municípios, quando os gestores públicos ficam sem noção das medidas que podem ser adotadas diante das dificuldades com que se deparam.

Desse modo, entendo de suma importância admitir a presente consulta para respondê-la em tese, pela repercussão da matéria nela tratada e pelo interesse público que representa.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também admito a consulta.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também admito.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também estou de acordo.

FICA ADMITIDA.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

2 - MÉRITO

Os autos foram encaminhados à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que elaborou o bem fundamentado estudo técnico que adoto como fundamentação do meu parecer, *in verbis*:

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ____

II.1 Dos atrasos ou retenções de recursos do FUNDEB pelo Governo do Estado de Minas Gerais e os impactos causados aos Municípios

Primeiramente, convém contextualizar o momento atual pelo qual passa o Estado de Minas Gerais.

Sabe-se que o Estado de Minas Gerais passa por uma grave crise econômica financeira, momento esse que já havia sido previsto pelo Governo, no início do ano de 2015, quando foi enviado projeto substitutivo de LOA à Assembleia Legislativa, inaugurando a assunção de desequilíbrio orçamentário na fase do planejamento, e que foi elevada, ao final de 2016, à condição de "calamidade financeira".

Tal fato consta no relatório Portaria n. 80/PRES./2017[1]*, elaborado pela Diretoria de Controle Externo do Estado deste Tribunal de Contas, por meio de um grupo de trabalho instituído para verificar o impacto da crise econômico-financeira sobre a evolução das receitas e despesas do Estado, o qual afirma:*

> *Pode-se dizer que uma economia está em recessão quando o PIB fica negativo por três ou mais trimestres seguidos e a economia se deteriora. Já a recessão técnica ocorre quando ele fica negativo por dois trimestres seguidos. A partir do terceiro e quarto trimestres de 2014, com queda de dois trimestres consecutivos, a economia mineira sinalizava uma recessão técnica. Contudo, com a queda real da atividade econômica do Estado de Minas Gerais por 10 trimestres consecutivos até o quarto trimestre de 2016, é possível observar uma recessão prolongada (dois ou mais anos) que configura crise econômica. [...]*

Tal ocorrência foi constatada, também, em auditoria realizada, no Governo do Estado de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Fazenda, pelo Tribunal de Contas, por meio de auditoria de conformidade, no exercício de 2017, até março de 2018.

Essa auditoria foi autuada neste Tribunal sob o nº 1.031.613, a qual constatou:

> *Cumpre ainda destacar informação prestada, via e-mail, a esta equipe de inspeção, fls.83, do Anexo, (e-mail gravado no Pendrive 2) pela SEF/MG, quanto ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em razão da gravidade da questão, de que havia, naquela data,* ***parcelas em atraso correspondente aos 20% sobre o IPVA, ICMS e ITCD, correspondente ao montante de R$1.186.126.266,49 com retorno aproximado de R$629.285.947,93 ao Estado****.*
>
> *Verificou-se, posteriormente, na Planilha intitulada "Atrasados em aberto" contida em "Acompanhamento –Rateio ICMS 2018", encaminhada por e-mail a esta equipe de inspeção, gravada no mesmo Pendrive 2, que o Estado se encontrava,* ***até a data de 22/05/2018, em débito com os municípios no repasse do FUNDEB (relativos ao ICMS) no valor total de R$52.593.791,51, a título de juros e atualização monetária.***
>
> *[...]*

Nota-se que, em consequência da crise supra referida, o Estado vem deixando de repassar para os municípios mineiros parcelas de ICMS, bem como parcelas do FUNDEB relacionadas ao ICMS.

---

[1] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Relatório Portaria n. 80/PRES./2017. Disponível em <http://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/ExibePDF/1138994>. Acesso em 08/11/2018.

Tal conduta do Estado, além de contrariar a legislação específica da matéria, tem obrigado os municípios a utilizarem recursos de fonte própria para pagamento de despesas empenhadas nas fontes do FUNDEB, correspondentes à remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica e Outras Despesas da Educação Básica, conforme informação constante na consulta do consulente.

Ao utilizar recursos próprios para custear despesas que deveriam ser pagas com recursos do FUNDEB, faltam recursos para as despesas programadas, que deveriam ser pagas com os recursos próprios. E, é neste ponto que se insere a consulta enviada a este Tribunal, pois o gestor quer saber se poderá, quando do recebimento dos recursos, em atraso, do FUNDEB, transferi-los para a conta de recursos próprios, para compensar o que foi utilizado para pagar as despesas do FUNDEB.

II.2 As determinações legais e a situação de crise

Primeiramente, há que se ressaltar, que não há óbice legal para a utilização de recursos próprios nas despesas relacionadas à "manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração".

O que o art. 2º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, determina é que as verbas que o compõem não podem ser utilizadas de outra forma que não a "manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração".

Dito isso, conclui-se que não é possível destinar verbas do FUNDEB para outras despesas diferentes daquelas relacionadas à educação básica. Portanto, não seria possível transferir recursos do FUNDEB, quando do repasse destes pelo governo estadual, para a conta de recursos próprios, com o objetivo de, então, pagar outras despesas diversas daquelas a que o fundo se destina.

Ainda, de acordo com § 2º do art. 21 da Lei nº 11.494/2007, os saldos das contas – fontes 118 e 119, destinadas aos recursos do FUNDEB, não podem superar os 5% máximos permitidos para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte:

> *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.*
>
> *§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.*
>
> *§ 2º* ***Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.***

No entanto, há que se considerar que tais determinações legais foram formuladas objetivando um cenário econômico/financeiro equilibrado, em que o Estado esteja repassando aos municípios, dentro dos prazos legais e de forma

corriqueira e contínua, as verbas destinadas ao FUNDEB, o que não ocorre no caso em questão.

Dessa forma, diante de uma situação atípica, excepcional, não prevista em lei, instala-se um confronto entre a determinação legal e ***a aparente necessidade de se flexibilizar a norma jurídica****. Assim, em nome do interesse público, deve-se, diante de uma situação e um momento transitório, que foge do amparo legal,* ***adotar medidas administrativas****, de modo que o bem jurídico tutelado pela legislação não seja violado.*

Em uma Consulta formulada ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, processo nº 11.579-7/2018, o Ministério Público de Contas daquela Corte, em parecer de nº 1.571/2018. manifestou-se sobre o assunto da seguinte forma:

> *36. Em homenagem a supremacia do interesse público e do direito fundamental à educação, é de se adotar,* ***nesse caso específico****, a* ***Teoria da Derrotabilidade das Normas Jurídicas****. Sabe-se que a letra da lei não consegue, por si só, ser suficiente para disciplinar situações que fogem do corriqueiro. Nesse contexto de hipóteses excepcionalizáveis, abre-se espaço para a supracitada teoria, que prega,* ***em síntese, que casos atípicos (hard cases) merecem uma solução diferenciada. Sobre este tema ensina o PÓS-Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Lisboa/Portugal, Dirley da Cunha Junior:***
>
> > ***A derrotabilidade da norma jurídica significa a possibilidade, no caso concreto, de uma norma ser afastada ou ter a sua aplicação negada, sempre que uma exceção relevante se apresente, ainda que a norma tenha preenchido seus requisitos necessários e suficientes para que seja válida e aplicável.***
> >
> > *Em razão dessa teoria, toda norma, seja ela qualificada como regra ou princípio, está sujeita a exceções que não são previstas de forma exaustiva, podendo, em face da incidência da exceção, ser superada ou derrotada de acordo com o caso concreto e a argumentação desenvolvida (neste sentido, interessante artigo de Fernando Andreoni Vasconcellos).*
> >
> > *Hart percebeu que em razão da impossibilidade de as normas preverem as diversas situações fáticas, ainda que presentes seus requisitos, elas contêm, de forma implícita, uma cláusula de exceção (tipo:* ***a menos que****), de modo a ensejar, diante do caso concreto, a derrota/superação da norma.*
> >
> > ***Porém, embora possa uma norma jurídica ser derrotada/afastada diante do caso concreto, ela continua sendo aplicada a casos normais, pois, como advertiu Hart, uma norma que é excepcionada diante de um hard case, é ainda uma norma." (sem grifos no original).***
>
> *38. Tal teoria existe para* ***impedir que, diante de casos anômalos, a incidência se volte contra o próprio espírito da lei****. É exatamente isso que temos no caso em análise; caso a literalidade do dispositivo seja aplicada, os municípios investirão menos em educação e, consequentemente, o direito fundamental da população será lesado.* ***Ou seja, a aplicação da norma, nesse caso específico, vai contra o próprio direito que a lei visa proteger.***
>
> *39. Portanto, a limitação prevista é "derrotável", porquanto o legislador não considerou essa circunstância específica em sua formulação normativa, de forma que o princípio constitucional à educação (Carta Magna, art. 205) "derrota" a vedação contida no referido dispositivo legal*[2].

---

[2] MATO GROSSO. Ministério Público de Contas do Estado de. Disponível em

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

Para corroborar a ideia de que a norma jurídica pode ser flexibilizada, pode-se considerar, também, diante da conjuntura extraordinária de crise, ***a Teoria Constitucionalista do Delito****, teoria aplicável ao Direito Penal, segundo a qual considera que o delito só existe quando o bem jurídico protegido pela norma (que, além de imperativa, é também valorativa) for concretamente afetado (lesado ou posto em perigo). Traçando um paralelo com o Direito Administrativo,* ***pode-se dizer que a irregularidade somente existe se houver ofensa ao bem jurídico protegido pela norma****.*

No caso em análise, o bem jurídico protegido pela Lei 11.494/2007, que disciplina o FUNDEB, é o direito fundamental à educação. Veja-se que os Prefeitos Municipais, ao utilizarem recursos próprios para custear despesas que deveriam ser pagas com recursos do FUNDEB, conseguiram manter a prestação de serviços da educação, de forma que tal serviço não fosse afetado. Assim, pode-se dizer que os gestores cuidaram para que não houvesse lesão ao bem jurídico tutelado, impedindo que os serviços fossem interrompidos, diante da não remuneração dos professores.

O Tribunal de Contas do Mato Grosso, ao responder consulta citada, anteriormente, assim decidiu:

> *20. De acordo com a* ***teoria constitucionalista do delito*** *e em face do* ***princípio da ofensividade****, não há que se falar em ilicitude se não há ofensa ao bem jurídico protegido pela norma, conforme esclarece o Professor Dr. Luiz Flávio Gomes, autor da referida teoria (GOMES, Luiz Flávio.* ***Teoria constitucionalista do delito e imputação objetiva.*** *São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 26).*
>
> *21. Destaco que o princípio da ofensividade, no âmbito do Controle Externo de Contas, foi nitidamente corroborado pelos* ***novos artigos 20, 21, 22 e parágrafos, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.***
>
> *22. Ora, o bem jurídico tutelado pela Lei 11.494/2007, quando proíbe a utilização dos recursos do Fundeb para o financiamento de despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, é o de concretizar o direito fundamental à educação, em conformidade com os percentuais mínimos exigidos pelo artigo 212, da CF/88.*
>
> *23. Desse modo, em decorrência de eventual atraso do repasse pelo Estado, caso o Gestor Municipal* ***seja obrigado a usar recursos de outras fontes****, para pagamentos de despesas do Fundeb em garantia ao percentual constitucional mínimo, não haveria ofensa ao direito fundamental à educação* ***quando o repasse fosse realizado, em atraso, e houvesse a devolução às fontes que sofreram decréscimo****.*
>
> *24. Ressalto, ainda, que entendimento diverso poderia violar não só os princípios orçamentários da unicidade e anualidade, mas também* ***o princípio constitucional da autonomia municipal****, pois seria comprometido* ***pela mora de Estado-membro em repassar recursos essenciais ao Orçamento Público dos Municípios****, caso os entes municipais fossem impedidos de repor os recursos das fontes que sofreram decréscimo*[3]*.*

<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/115797/ano/2018>. Acesso em 09/11/2018.

[3] Disponível em http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/115797/ano/2018>. Acesso em 08/11/2018.

Considerando-se o papel institucional do Tribunal de Contas, de prestar apoio técnico ao exercício de vigilância sobre os bens e patrimônios estatais, bem como sua atuação na orientação e auxílio aos entes públicos, com fins a solucionar os problemas relacionados ao controle das contas públicas, observa-se, de posse dos fundamentos acima citados, ***a necessidade de flexibilização das normas relativas à utilização dos recursos do FUNDEB****, também com objetivo de, diante de uma conjuntura extraordinária de crise, impedir que as contas públicas demonstrem resultados que não traduzem a realidade dos fatos.*

Mesmo porque a necessidade de que as contas públicas demonstrem e traduzam a realidade que a municipalidade está enfrentando vai ao encontro do princípio da transparência. E, em uma situação extraordinária, proveniente de uma crise econômica/financeira, pressupõe, por parte do gestor, uma ação planejada em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas, permitindo, também nesse caso, ao cidadão conhecer as peculiaridades e realidades de seu município.

Dessa forma, esta Unidade Técnica entende que, nesse caso, as normas legais relativas à aplicação dos recursos do FUNDEB podem ser flexibilizadas, de forma que, quando o respectivo recurso, em atraso, for repassado aos municípios, estes, mediante comprovação de que uma fonte de recurso próprio foi desprovida para pagamento de despesas que deveriam ser geridas pelo FUNDEB, poderá repor essas fontes, que sofreram o decréscimo, com os recursos do FUNDEB recebidos em atraso.

III. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende, diante da ***excepcionalidade*** *retratada neste relatório, ser possível que o Município transfira as verbas do FUNDEB, recebidas em atraso pelo Estado de Minas Gerais, para a conta de recursos próprios.*

No entanto, sugere-se que a viabilidade dos procedimentos e registros contábeis para a eventual transferência dos recursos do FUNDEB à fonte de recursos próprios, neste relatório analisada, seja examinada pelo SICOM, juntamente com a Diretoria de Tecnologia da Informação, e, se for o caso, pela Coordenadoria de Prestação de Contas Municipais, a fim de que as informações, para fins de apuração dos percentuais aplicados na educação, enviadas ao sistema deste Tribunal pelo Município, sejam adaptadas de forma a retratar a excepcionalidade ocorrida, para que não prejudique o Município.

III – CONCLUSÃO

Isso posto, com base na manifestação da Unidade Técnica, respondo o questionamento do Consulente nos seguintes termos:

> Diante da excepcional situação vivida pelo Estado de Minas Gerais, é possível que o Município, desde que esteja devidamente justificado, transfira as verbas do FUNDEB recebidas em atraso do Estado de Minas Gerais para a conta de origem dos recursos de outras fontes que foram desprovidas para pagamento de despesas que deveriam ter sido geridas com recursos do FUNDEB, vedada a utilização de recursos vinculados a convênios.

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

A reposição dos recursos do FUNDEB para as contas de origem do município que foram desprovidas deve ocorrer no exercício financeiro em que ocorrer a transferência dos recursos em atraso pelo Estado de Minas Gerais.

Conforme sugestão da Unidade Técnica, a viabilidade dos procedimentos e registros contábeis para a eventual transferência dos recursos do FUNDEB à fonte de recursos próprios deve ser examinada pela diretoria técnica competente com base nos dados enviados via SICOM, juntamente com a Diretoria de Tecnologia da Informação, e, se for o caso, pela Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipal, a fim de que as informações, para fins de apuração dos percentuais aplicados na educação, enviadas ao sistema deste Tribunal pelo Município, sejam, após análise das justificativas apresentadas, adaptadas de forma a retratar a excepcionalidade ocorrida, para que não prejudique o Município.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acompanho o relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente e Senhores Conselheiros, após ouvir atentamente a leitura do brilhante estudo técnico da 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, acolhido pelo relator, vejo-me impelido a tecer alguns comentários.

Como é sabido por todos, a Lei Orçamentária Anual para o Exercício de 2017 – Lei 22.476, de 29/12/16, mais uma vez, como tem ocorrido desde 2015, apresentou desequilíbrio orçamentário, tendo como déficit R$8,065 bilhões. Ao longo do exercício, o plano financeiro não se mostrou diferente, tendo sido apresentado, como resultado da execução orçamentária do Estado no encerramento de 2017, déficit de R$ 9,768 bilhões, ou seja, 134,61% superior ao que se verificou em 2016.

Frente a essa situação excepcionalíssima, não pode o aplicador do Direito quedar-se insensível e não perquirir, no ordenamento jurídico pátrio, a solução que melhor agasalha o desiderato da Lei 11.494/2017 do FUNDEB, qual seja, desenvolver a educação básica e valorizar os profissionais da educação.

Este deve ser o ponto de partida para que cheguemos a melhor solução para o caso concreto. Não podemos imaginar que os municípios que privaram seus recursos próprios para o atingimento de suas políticas públicas fiquem agora desemparados ao receber, em atraso, as parcelas que deveriam ter sido creditadas em 2017 pelo Governo Estadual relativas ao FUNDEB.

Nessa toada, a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, em seu art. 22, com base na Lei 13.655/2018, reza que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados

os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados – este é o primado da realidade.

Portanto, ao considerarmos a impossibilidade fática gerada pela ausência de repasses aos entes municipais por parte do Estado de Minas Gerais, outra conduta não se pode exigir dos Prefeitos a não ser a utilização excepcional dos recursos vinculados ao FUNDEB para repor os gastos anteriormente realizados em 2017 com a utilização de seus recursos próprios. E mais, tal conduta prioriza a realidade das relações jurídicas e não deixa ao desalento as políticas públicas prioritárias para cada municipalidade.

Após essas considerações, acompanho integralmente as conclusões alcançadas pelo ilustre Conselheiro Relator Mauri Torres.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Presidente, também quero saudar o eminente relator pelo seu trabalho, em que faz a contextualização da transferência dos recursos do Estado de Minas Gerais ao FUNDEB, e das observações trazidas pelo eminente Conselheiro Wanderley Ávila, com fundamentação na LINDB.

Apenas quero esclarecer que, apesar de toda a situação excepcional vivida pelo Estado de Minas Gerais, ainda hoje, pela manhã, para poder fazer a análise desses dados, nós pudemos constatar, tanto no SICOM quanto no Fundo Nacional da Educação, que o Estado de Minas Gerais não tem nenhum débito no FUNDEB, com relação aos anos de 2016 e 2017. Esses dois exercícios já estão totalmente contemplados no que diz a essa obrigação.

Então, diante ainda dessa observação, eu acompanho integralmente o voto do relator, com as considerações da contextualização pela LINDB trazidas pelo eminente Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu também vou acompanhar o voto do Relator, com as considerações trazidas pelo Conselheiro Wanderley Ávila, mas abrindo um ponto em relação ao dado trazido pelo Conselheiro Sebastião Helvecio: é que, de fato, houve uma sequência de atrasos de repasses desses valores aos municípios. Repassar esses valores no final do ano impossibilita qualquer execução razoável de um planejamento municipal.

Não me parece razoável que problemas alheios aos prefeitos municipais sejam por eles resolvidos no último mês de um exercício financeiro. Faço essa consideração e digo mais: em um levantamento feito pelo Tribunal de Contas, no projeto Receita Pública, ficou constatado que, em média, os municípios mineiros trabalham com pouco mais de 18% de receitas próprias – e nós estamos falando média, nós estamos falando de outros referenciais estatísticos, como quartis, que podem trazer referências mais adequadas a uma análise dessa natureza. Por quê? Porque sabemos também que a região metropolitana provoca, em função de seu volume de arrecadação, desvios significativos nessas médias, de tal forma que o volume de transferências repassado para os municípios supera a ordem de 60%. Isso, evidentemente, enfraquece a nossa federação, especialmente no caso de educação e saúde em que também há um volume expressivo de recursos vinculados por lei; se não forem repassados, destrói indiscutivelmente qualquer possibilidade de planejamento municipal. Exatamente, em função dessa circunstância excepcional trazida pelo Relator, complementada

pelo Conselheiro Wanderley Ávila, eu também acompanho o voto ora trazido como resposta à consulta.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, COM AS CONSIDERAÇÕES DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA, CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO E CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pois não.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Apenas em adendo à observação muito consistente de Vossa Excelência sobre o modelo federativo, essa mesma verticalidade também ocorre quando nós observamos o orçamento da União com relação aos estados e, muito especialmente, ao Estado de Minas Gerais.

Eu tenho aqui, em mãos, a despesa empenhada paga e despesa empenhada ainda a pagar da União com relação aos estados em 2015, 2016 e 2017 e nós verificamos que, para ficar apenas nesses exercícios que estamos comentando, de 2016 e 2017, a União tem hoje um débito para com os estados, a preços correntes, em 2016, de R$7.300.000.000,00 (7 bilhões e trezentos milhões de reais); em 2017, de R$13.566.000.000,00 (treze bilhões quinhentos e sessenta e seis milhões de reais).

Então, realmente, conforme Vossa Senhoria bem aponta, a questão da simetria federativa tem a raiz da sua dificuldade na União; quando ela não honra essas transferências para os estados e para os municípios, todos os entes federativos acabam tendo uma receita líquida menor do que aquela planejada.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Concordo plenamente com Vossa Excelência. Acho que o Tribunal de Contas, o sistema, pode produzir, de fato, trabalhos de diagnósticos fabulosos para que o Parlamento federal possa, quem sabe, colocar a nossa pretensão de uma reforma federativa fiscal em curso.

Mas, voltando ao nosso caso em concreto, DECLARO APROVADO O VOTO DO RELATOR, COM AS CONSIDERAÇÕES DOS CONSELHEIROS WANDERLEY ÁVILA, SEBASTIÃO HELVECIO E CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

SR/

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer de Consulta** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência