



Caoeduc



MPMG
Ministério Público
do Estado de Minas Gerais

CACS FUNDEB

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

Produzido pelo Centro de Apoio Operacional
às Promotorias de Justiça de Defesa da
Educação do Ministério Público de Minas
Gerais (Caoeduc)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. A ATUAÇÃO DOS CACS FUNDEB E O PODER EXECUTIVO	5
2. RECEITAS	5
3. DESPESAS	8
3.1. Verificação das Folhas de Pagamento.....	10
4. A EMISSÃO DO PARECER SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	11
REFERÊNCIAS	13

INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.113/2020 (Lei do Fundeb) trouxe diversas inovações. Uma das mais significativas é o controle realizado pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs Fundeb). Sua regulamentação está prevista nos artigos 33 e seguintes dessa lei. O artigo 34, incisos I a IV e §1º a 4º, trata da formação e o §5º, do rol de impedidos de integrar esses conselhos. Os Cacs Fundeb ganharam maior importância, uma vez que sua composição se tornou mais diversificada.

Uma das funções mais importantes desse órgão é o dever de elaborar pareceres sobre as prestações de contas e apresentá-los ao Poder Executivo. Tal documento deve ser incluído entre aqueles enviados pelos entes federativos (estados e municípios) aos Tribunais de Contas competentes por ocasião do envio de suas prestações de contas.

A função de conselheiro do Fundeb é essencial para o monitoramento da aplicação dos recursos destinados à educação nos estados e em cada município. Uma das formas com que essa importância é demonstrada é exatamente na elaboração dos pareceres. Quando completos e bem elaborados, esses documentos podem ser fontes de verificação da correta aplicação dos recursos públicos por parte dos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

Devido à relevância dessa função, os conselheiros do Fundeb devem ter consciência de suas responsabilidades. Devem ter ciência de que atos como: constar no parecer informações que não correspondem à verdade; assinar pareceres atestando a fiscalização das contas pelo conselho sem que isso tenha ocorrido; assinar documento com data retroativa; caracterizam falsidade ideológica e, a depender da situação, podem caracterizar até ato de improbidade.

Diante dessa importância do Cacs Fundeb e da necessária conscientização dos seus membros quanto às suas funções, o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Educação do Ministério Público de Minas Gerais (Caoeduc) divulga este documento como material de apoio aos conselheiros. Sem pretensão de aprofundar no tema, são

apresentados tópicos que reiteradamente foram objeto de dúvidas e solicitações de apoio ao Caoeduc após a promulgação da Lei 14.113/2020.

1. A ATUAÇÃO DOS CACS FUNDEB E O PODER EXECUTIVO

Para que os conselhos tenham uma atuação nos moldes da lei, é essencial que eles possuam autonomia, sem subordinação ao Poder Executivo local. Além disso, esse Poder deve conceder aos conselheiros acesso a todos os relatórios financeiros e contábeis relativos ao Fundeb¹ e é responsável por encaminhar ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação do conselho e à sua composição.

Cabe ao Poder Executivo também garantir condições materiais adequadas para que o Conselho realize suas atribuições. São exemplos disso, a disponibilização de um local adequado para realização de reuniões, o fornecimento de materiais necessários à emissão de pareceres, computador com acesso à internet para pesquisa de dados e verificação dos lançamentos contábeis relacionados ao Fundeb, recursos que possibilitem a locomoção para visitas a escolas, obras escolares, fiscalização dos serviços de transporte escolar, verificação in loco das funções exercidas pelos servidores remunerados com recursos do Fundeb, entre outras.

2. RECEITAS

A distribuição dos recursos do Fundeb é feita por meio de uma conta bancária específica para tal fim, aberta junto ao Banco do Brasil ou a Caixa Econômica Federal. **Esses bancos têm a obrigação legal de fornecer extratos bancários ao conselho quando solicitados.** O conselho pode realizar uma comparação dos valores creditados na conta corrente com os constantes nas prestações de contas dos estados ou municípios. Essa mesma comparação deve ser feita no caso do PNATE, já que também cabe ao Cacs Fundeb a supervisão da aplicação de seus recursos.

É possível consultar as receitas do Fundeb nos sites do Banco do Brasil e do Tesouro Nacional.

¹ Exemplos de documentos financeiros e contábeis necessários à atuação do Cacs Fundeb: folhas de pagamento, notas de empenho, licitações, extratos bancários, notas fiscais etc.

Para realizar a consulta no site do Banco do Brasil, acesse:

<https://www.bb.com.br/site/>

Clique em:

- Setor Público
- Municipal
- Transferências constitucionais
- Demonstrativos

Por fim, digite o nome do município, o prazo que deseja consultar e escolha a opção FEB - FUNDEB-FNDO MANUT DES EDUC BASICA E VAL PROF.

É possível selecionar um prazo de até 31 dias e verificar os valores que foram repassados por dia.



Transferências Constitucionais

As transferências constitucionais consistem na distribuição de recursos provenientes da arrecadação de tributos federais ou estaduais, aos estados, Distrito Federal e municípios, com base em dispositivos constitucionais.

Fonte: <https://www.bb.com.br/site/setor-publico/transferencias-constitucionais/>

Para realizar a consulta no site do Tesouro Nacional, acesse:



Transferências Constitucionais Realizadas

Nessa consulta é possível extrair dados de acordo com o tipo de transferência constitucional feita a Estado ou Município no período desejado.

Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios.

Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

<https://www.tesourotransparente.gov.br/>

Clique em:

- Categoria
- Consultas

Role até a opção Transferências constitucionais realizadas. Nessa página é possível escolher diferentes filtros como o tipo de transferência, o estado e a data.

3. DESPESAS

O Fundeb é a maior fonte de financiamento da educação, por isso, é um recurso cuja destinação merece monitoramento minucioso.

No mínimo, 70% dos recursos desse fundo **devem** ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício e até 30% **podem** ser destinados a outros tipos de despesa da manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica, como despesas relacionadas à aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, ao uso e manutenção de bens e serviços, ao aperfeiçoamento dos profissionais da educação, à aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros, conforme se verifica nos dispositivos abaixo.

O art. 70 da Lei nº 9.394/96 (Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN) define quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino:

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;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.
- IX - realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura.

Já art. 71, define quais despesas NÃO podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Conselheiro deve sempre se lembrar de que as despesas custeadas com recursos do Fundeb:

- NÃO podem ser contabilizadas como parte do valor mínimo de 25% da receita resultante de impostos (compreendida a proveniente de transferências) que deve ser aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CR/1988).

- Precisam obedecer aos critérios estabelecidos nos art. 70 e 71, da Lei nº 9.394/96 (LDBEN).

- Devem ser realizadas no mesmo exercício financeiro em que as receitas foram creditadas (Lei nº 14.113/2020, art. 25, § 3º). Exceção: até 10% dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

É importante que o Cacs Fundeb verifique se as despesas realizadas pelo ente estão de acordo com a atuação prioritária do município (educação infantil e ensino fundamental) e no caso do Cacs Fundeb estadual, atuação no ensino fundamental e médio.

O art. 211, §2º e 3º, da CR/88 estabelece que:

**Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
[...]**

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil;
§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

As atividades de acompanhamento realizadas pelo conselho devem ocorrer mensalmente, a fim de evitar o acúmulo de documentos a serem analisados. Essas atividades poderão variar de acordo com a realidade de cada município, mas algumas são comuns a todos os Cacs Fundeb, entre elas estão:

- Fazer conferência dos documentos de despesa apresentados pelo ente com o balancete correspondente.
- Analisar a adequação das despesas realizadas com o art. 70, e com as vedações do art. 71. Essa análise é feita com base na descrição do objeto que consta nas notas de empenho e na documentação complementar.
- Verificar se houve pagamento de subvenções a entidades públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo e cultural com recursos do Fundeb, já que esse tipo de gasto é vedado nos termos do art.71 da LBBEN.
- Supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, participando das ações que envolvem a definição das metas e estratégias do Poder Executivo para área de educação.
- Acompanhar a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA). Em caso de irregularidades, o conselho deve comunicar ao ente, para que realize as correções necessárias. Caso não haja regularização, o conselho deve informar aos órgãos de controle e ao FNDE.

3.1 Verificação das Folhas de Pagamento

O gasto mais representativo do Fundeb é com a folha de pagamento. Para evitar desvios e fraudes, é importante que os conselheiros do Cacs verifiquem nas folhas de pagamento se existem profissionais da educação que já se aposentaram (inativos), que já faleceram ou que não trabalham mais no serviço público, mas permanecem na folha de pagamento como se estivessem em atividade, recebendo com recursos do fundo.

Deve-se verificar se há servidores da educação básica que recebem vantagens/benefícios indevidos ou incompatíveis com a função que ocupam e se há servidores lotados na secretaria de educação exercendo atividades em outras áreas, órgãos ou secretarias não ligadas à educação.

Os recursos do Fundeb devem ser utilizados para pagamento não apenas da remuneração dos profissionais da educação, mas também dos valores a serem depositados nas entidades previdenciárias. Por isso, é importante conferir se essas contribuições previdenciárias estão sendo realmente recolhidas a fim de evitar que os valores sejam descontados dos servidores sem que ocorra o devido repasse a entidade previdenciária.

4. A EMISSÃO DO PARECER SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS

Lei nº 14.113/2020 (Lei do Fundeb) dispõe que:

Art. 31. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.

Está em desacordo com a legislação atual e com a própria razão de existir do Cacs Fundeb uma praxe muito comum: a de se emitir parecer apenas com termos genéricos como “recursos aplicados corretamente” e “despesas aprovadas sem ressalva pelo Conselho”. Tais afirmativas são inválidas, sem que haja justificativas e análises dos documentos das contas por parte dos conselheiros.

O parecer não pode ser uma mera formalidade, sem a efetiva realização de fiscalização pelos conselheiros, pois se assim o for, não há sequer razão para a existência do Cacs Fundeb! O conselho deve se manifestar sobre quais tipos de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino constituíram os gastos do ente.

A não realização das análises e atividades pelo conselho deve ser justificada para que os órgãos de controle externo tenham ciência do problema e tomem medidas para saná-lo. Exemplos de motivos que podem impossibilitar

a realização da análise pelos conselheiros: atraso na disponibilização dos documentos pelo Poder Executivo, inexistência de condições materiais ou ausência de capacitação dos conselheiros que possibilitasse a análise das contas, entre outras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 dez. 2020.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Novo FUNDEB: perguntas e respostas. Brasília: MEC/FNDE, 2021.

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/FundebPerguntaseRespostasOUTUBRO2021parapublicacao.pdf>

MELO, Cristina Andrade (Coord.). Reflexões Sobre o Parecer Exarado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Controle em foco – Revista do MPC-MG / Belo Horizonte V. 1, n.3, p. 82-112, jan./jun.2022. Pesquisadores: Cristina Andrade Melo, Ana Elisa de Oliveira, Fabrícia de Oliveira Silva, Letícia Carvalho Coelho Pinheiro Brandão, Maíra Cardoso Ribeiro, Marcus Vinícius Prates, Naila Garcia Mourthé, Priscila Alves Ferreira Prates. Colaboradores: Ilva Rodrigues Pinheiro, Izabela Costa Gonçalves da Silva. Grupo de pesquisa intitulado “O fortalecimento das redes de controle na educação: contribuições dos pareceres emitidos pelos conselhos de acompanhamento e controle social Fundeb para o aprimoramento do controle externo”, Escola de Contas do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCMG). https://www.mpc.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/AF_Revista-Ministerio-Publico-de-Contas_JANEIRO-a-JUNHO-de-2022.pdf

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Guia de Orientação aos Membros do Conselho do Fundeb, São Paulo, jan. 2023. <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/guia-orientacao-aos-membros-conselho-fundeb-1>



Caoeduc

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL
ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE
DEFESA DA EDUCAÇÃO



<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/cidadania/educacao/>



@caoeduc.mpmg