



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)

Outubro/2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. A OBSERVÂNCIA DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	5
2. O ÂMBITO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DOS ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS ..	6
3. VERIFICAÇÃO DAS FOLHAS DE PAGAMENTO	7
4. PARECER GENÉRICO.....	7
5. CHECKLIST PARA AUXÍLIO NA ELABORAÇÃO DO PARECER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	8
REFERÊNCIAS.....	11

INTRODUÇÃO

Uma das mais significativas alterações trazidas pela Lei nº 14.113/2020 (Lei do Fundeb) 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 os §1º a 4º, tratam da formação e o §5º, do rol de impedidos de integrar esses conselhos. Os Cacs Fundeb ganharam maior importância com a nova Lei do Fundeb, 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-las 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 a fiscalização 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 parecer 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. Ao final, o

documento traz uma lista de questionamentos (*checklist*) que pode orientar os conselheiros na fiscalização da aplicação dos recursos e servir como um roteiro para a elaboração do parecer de prestação de contas.

1. A OBSERVÂNCIA DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

O Fundeb é a maior fonte de financiamento da educação, por isso, é um recurso cuja destinação merece estrita observância do Cacs Fundeb. No mínimo, 70% dos recursos do Fundeb 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 educação básica.

Dessa forma, os conselheiros ter em mente que, além de aplicados na remuneração dos profissionais da educação, os recursos do Fundeb poderão ser investidos em outros bens e serviços considerados de manutenção e desenvolvimento do ensino (normalmente chamados MDE). São as 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.

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.

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 solicitado.** O conselho deve realizar uma comparação dos valores creditados na conta corrente com os constantes no balancete da receita 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.

2. O ÂMBITO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DOS ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS

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.

Assim, é importante que o Cacs Fundeb municipal verifique se as despesas 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. Além disso, deve verificar se foi juntada a documentação que comprova a efetiva realização dessas despesas, como notas de empenho, notas fiscais de compras e serviços, recibos etc.

3. VERIFICAÇÃO DAS FOLHAS DE PAGAMENTO

Conforme, mencionado anteriormente, 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 professores que já se aposentaram (inativos), que já faleceram ou que não trabalham mais no serviço público e que permanecem na folha dos professores que estão em atividade.

Deve-se verificar também 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 temas acima mencionados devem constar no parecer elaborado pelo Cacs Fundeb, mesmo aqueles assuntos cuja análise não foi realizada, justificando-se a razão de tal omissão. Ex.: houve atraso na disponibilização dos documentos pelo Poder Executivo, não houve fornecimento de condições materiais ou de capacitação dos conselheiros que possibilitasse a análise das contas etc.

4. PARECER GENÉRICO

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 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!

A seguir, este documento apresenta uma série de perguntas com base no artigo denominado “Reflexões sobre o parecer exarado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb”¹. Tais questões são meras sugestões e têm o propósito de auxiliar os conselheiros na elaboração do parecer. Algumas delas trazem observações com o intuito de solucionar eventuais dúvidas sobre o tema.

5. CHECKLIST PARA AUXÍLIO NA ELABORAÇÃO DO PARECER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

1) O Conselho verificou:

- a) se o município aplicou o percentual mínimo de 70% na remuneração dos profissionais da educação?
- b) se o município aplicou o percentual máximo de 30% em ações de MDE?

O conselho deve se manifestar sobre quais tipos de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino constituíram tais gastos.

- c) o montante e a porcentagem do valor aplicado em ações de MDE no exercício e sua conformidade com o art. 212 da CR/88?
- d) se as contribuições previdenciárias dos profissionais do magistério foram efetivamente recolhidas com os recursos do Fundeb?

Os recursos do Fundeb devem ser utilizados para pagamento não apenas dos serviços, mas também dos valores a serem depositados nas entidades previdenciárias.

(...) é relevante monitorar se, tal como descrito nos documentos apresentados pelo Poder Executivo, as contribuições previdenciárias estão sendo realmente recolhidas. Isso porque pode ocorrer, em contrariedade a lei, de ser

¹ 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).

descontado do servidor valores referentes as contribuições previdenciárias sem que ocorra o devido repasse a entidade previdenciária. Portanto, a fim de mitigar a ocorrência dessa irregularidade no uso dos recursos do Fundeb, que provocaria dano não apenas ao erário, uma vez que o valor é descontado sem ser efetivamente destinado à sua finalidade, mas também com o condão de prejudicar sobremaneira os profissionais da educação básica, quando de suas futuras aposentações. Por isso, reveste-se de elevada relevância essa fiscalização pelos conselhos, que deve ser mencionada expressamente nos pareceres anuais.²

e) se houve utilização dos recursos do fundo para pagamento de proventos de aposentadoria e pensão?

f) se houve desvio para pagamentos de programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social?

g) se houve desvio para pagamento de subvenções a entidades públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo e cultural?

2) Conselho realizou:

a) supervisão do censo escolar?

Cabe aos conselheiros do Fundeb fiscalizar se os gestores escolares estão repassando as informações corretas ao censo utilizando os documentos comprobatórios, como fichas de matrículas e diários de classe. Deve zelar pela qualidade das informações e pelo cumprimento de prazos e normas estabelecidos pelo Inep.

O conselho do Fundeb poderá ter acesso ao sistema Educacenso como usuário e acompanhar o preenchimento e a retificação dos dados do seu estado ou município do censo escolar, conforme dispõe o manual de orientação do FNDE sobre o tema.³

b) supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual, participando das ações que envolvem a definição das metas e estratégias do Poder Executivo para área de educação?

c) acompanhamento da aplicação dos recursos do PNATE e PEJA?

O conselho poderá requisitar ao Poder Executivo informações e documentos relacionados à utilização dos recursos transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), bem como realizar visitas e

² Idem.

³ Idem.

inspecionar presencialmente os serviços de transporte escolar. Caso constatados indícios de irregularidades no uso dos recursos do PNATE, o conselho deve comunicar ao órgão executor para que providencie imediatamente as correções necessárias e, se não atendido, noticiar as irregularidades aos órgãos de controle e ao FNDE.

O conselho deve realizar a fiscalização dos recursos aplicados no Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) da mesma forma que no PNATE.⁴

3) O conselho verificou, ao menos por amostragem:

- a) se os servidores remunerados com a verba do Fundeb se enquadram no conceito legal de profissional da educação?
- b) se os servidores remunerados com a verba do Fundeb exercem efetivamente a função? (Importância das visitas, observação da realidade material.)



⁴ Idem.

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 (TCEMG). 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



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



@caoeduc.mpmg