

# REFLEXÕES SOBRE O PARECER EXARADO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB<sup>1</sup>



## **Cristina Andrade Melo**

Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil.  
Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Pesquisadores:

## **Ana Elisa de Oliveira**

Especialista em Contabilidade e Finanças Públicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas. Especialista em Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas, Brasil. Especialista em Análise de Dados Aplicados ao Controle Externo pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Graduada em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário UNA.

## **Fabília de Oliveira Silva**

Especialista em Gestão de Programas e Projetos Sociais pelo Centro Universitário de Belo Horizonte, Uni BH, MG, Brasil. Graduada em História pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG

## **Letícia Carvalho Coelho Pinheiro Brandão**

Graduada em Direito pela Faculdades Milton Campos.

## **Maíra Cardoso Ribeiro**

Especialista em Direito Público e Políticas Públicas pela Faculdade de Direito de Itaúna, MG.  
Graduada em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas da Fumec.

## **Marcus Vinícius Prates**

Mestrando em Controladoria e Contabilidade pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG. Especialista em Controladoria e Contabilidade Pública pela Universidade Federal de Pernambuco UFPE. Especialista em Estudos de Política e Estratégia pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra ADESG. Graduado em Ciências Contábeis pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, PUC Campinas.

## **Naila Garcia Mourthé**

Mestranda em Administração pela Fundação Dom Cabral. Especialista em Língua Espanhola pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas. Especialista em Orientação Educacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Paraíba, Univap. Graduada em Pedagogia pela PUC Minas.)

## **Priscila Alves Ferreira Prates**

Mestranda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Especialista em Direito Público pela Universidade Candido Mendes, UCAM. Graduada em Direito pela Sociedade Educacional e Cultural de Sabará, SECS, PPROV.

Colaboradores:

## **Ilva Rodrigues Pinheiro**

Especialista em Administração Financeira pela Fundação João Pinheiro.  
Especialista em Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas.  
Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG.

## **Izabela Costa Gonçalves da Silva**

Graduada em Ciência da Computação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas.

<sup>1</sup> Este artigo é fruto dos trabalhos desenvolvidos pelo 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", no âmbito da Escola de Contas do TCE/MG, conforme Portaria nº 05/2020, publicada no *Diário Oficial de Contas* (DOC) em 17 dez. 2020, e Portaria nº 02/2021, publicada no DOC em 26 mar. 2021. O grupo foi coordenado pela procuradora do Ministério Público de Contas Cristina Andrade Melo e composto pelos(as) servidores(as) Ana Elisa de Oliveira, Fabília de Oliveira Silva, Ilva Rodrigues Pinheiro, Izabela Costa Gonçalves da Silva, Letícia Carvalho Coelho Pinheiro Brandão, Maira Cardoso Ribeiro, Marcus Vinícius Prates, Naila Garcia Mourthé Priscila Alves Ferreira Prates.



**Sumário:** 1 Introdução. 2 Panorama dos atos normativos editados pelas cortes de contas. 3 Panorama geral dos resultados dos questionários aplicados. 3.1 O conselho verificou se o município aplicou o percentual mínimo de 60% na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica?. 3.2 O conselho verificou, ao menos por amostragem, se os servidores remunerados com a verba do Fundeb se enquadram no conceito legal de profissional do magistério?. 3.3 O conselho verificou, ao menos por amostragem, se os servidores remunerados com a verba do Fundeb exercem efetivamente a função?. 3.4 O conselho verificou se as contribuições previdenciárias dos profissionais do magistério foram efetivamente recolhidas com os recursos do Fundeb?. 3.5 O conselho verificou se o município aplicou o percentual máximo de 40% em ações de MDE?. 3.6 O conselho verificou o montante e a porcentagem do valor aplicado em ações de MDE no determinado exercício e sua conformidade com o art. 212 da CR/88?. 3.7 O conselho verificou os montantes inscritos em restos a pagar?. 3.8 O conselho verificou, ao menos por amostragem, a autenticidade e a legalidade dos documentos comprobatórios das despesas?. 3.9 Desvio para pagamento de aposentados. 3.10 Desvio para pagamentos de programas suplementares. 3.11 Desvio para pagamento de subvenções. 3.12 Supervisão do censo escolar. 3.13 Supervisão da elaboração proposta orçamentária anual. 3.14 Acompanhamento da aplicação dos recursos do PNATE e PEJA. 3.15 Forma de apresentação do parecer. 3.16 Conclusão do parecer. 3.17 Assinatura do parecer. 3.18 Percepção do avaliador sobre o parecer. 4 Conclusões.

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo contribuir para o fortalecimento das redes de controle na educação e pretende analisar o papel dos “conselhos de acompanhamento e controle social” do Fundeb, comumente conhecidos como CACS, órgão colegiado e autônomo de controle social com função primordial de fiscalização dos recursos públicos afetados ao fundo e vinculados às ações de manutenção de desenvolvimento do ensino. Dada a importância do referido conselho, foi realizada uma pesquisa pormenorizada e traçou-se um panorama a respeito dos atos normativos exarados pelos tribunais de contas de todo o país, a fim de identificar boas práticas exercidas que disciplinassem sobre o conteúdo do parecer do conselho do Fundeb. Buscou-se analisar o conteúdo dos pareceres que são elaborados pelos conselhos, no exercício de 2019, pré-pandemia da Covid-19, de todos os municípios do estado de Minas Gerais. Por meio de 18 (dezoito) questões que compuseram o formulário de verificação, tentou-se identificar os elementos imprescindíveis dos pareceres, com a finalidade de propor ao Tribunal de Contas mineiro uma orientação mais robusta acerca do tema. Por fim, o artigo discute os resultados da pesquisa e conclui que a temática possui diversos desafios a serem enfrentados, sendo necessário o estabelecimento de conexões dialógicas entre os diversos atores envolvidos no controle da política pública educacional para garantir sua efetividade e eficácia.

**Abstract:** This article aims to contribute to the strengthening of control networks in education and intends to analyze the role of the “monitoring and social control councils” of the Fundeb, commonly known as CACS, which is a collegiate and autonomous body of social control with the primary function of overseeing public resources allocated to the fund and linked to actions of maintenance and development of education. Given the importance of the aforementioned council, a detailed research was carried out and an overview of the normative acts issued by the audit courts all over the country was traced in order to identify good practices that regulate the content of the report of the FUNDEB council. In the following topic, it was sought to analyze the content of the evaluation reports that were written by the councils, in the fiscal year 2019, COVID-19 pre-pandemic, of all the municipalities of the State of Minas Gerais. By means of eighteen (18) questions that composed the verification form, it was attempted to identify the indispensable elements of the reports, with the purpose of proposing to the Minas Gerais Court of Auditors a more solid orientation about the theme. Finally, the article discusses the results of the research and concludes that the theme has several challenges to be faced, being necessary the establishment of dialogic connections between the various actors involved in the control of the public educational policy to ensure its effectiveness and efficiency.

**Palavras-chave:** Educação; Fundeb; Conselho de acompanhamento e controle social; Tribunais de Contas.

**Keywords:** Education; Fundeb; Monitoring and social control councils; Courts of Auditors.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o principal mecanismo de financiamento da educação básica de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade é o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de



26 de agosto de 2020, o fundo ganhou lugar permanente no corpo da Constituição, com a inserção do art. 212-A, possuindo a mesma lógica que orientou sua criação em 1996, qual seja, a formação de um fundo contábil composto por recursos vinculados às políticas públicas de educação. Contudo, agora mais redistributivo, pois parte da complementação da União, que passou de 10% para 23%, se destinará às redes municipais de ensino mais pobres, independentemente do estado de origem (transferência ente a ente).

Os recursos públicos vinculados à educação do Fundeb estão, obviamente, sujeitos a todas as modalidades de controle existentes, mas com uma peculiaridade: o controle social, além de ser exercido pelos cidadãos individualmente considerados e organizações da sociedade civil, é exercido por meio dos conselhos de acompanhamento e controle social, comumente conhecidos como CACS, e incide sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos fundos, conforme previsão legal.

Os CACS são um braço do fenômeno participativo na seara da educação pública. Participação, em seu sentido amplo, abarca todas as formas de colaboração dos cidadãos, na dimensão individual ou coletiva, desde a participação política até a colaboração nas demais atividades afetas ao Estado (legislativa, administrativa e jurisdicional). Ontologicamente, o fenômeno participativo encontra-se imbricado com a noção de democracia – mormente a participativa – e sob esse contexto deve ser analisado.

A ideia de democracia participativa surge para complementar a já consolidada democracia representativa, possuindo estreita ligação com o sentido contemporâneo de cidadania proposto por Fábio Konder Comparato (1993, p. 92) consistente “em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção: é a ideia de participação”.

Os instrumentos inerentes à democracia participativa em textos constitucionais surgem como uma resposta às falhas apresentadas pela democracia representativa. No Brasil, os ares democráticos advindos da Constituição da República de 1988 (CR/88) proporcionaram a inserção de diversos canais de ligação entre a sociedade e o Estado no ordenamento jurídico, no nível constitucional ou legal, todos fundamentados na ideia central do regime democrático: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único, CR/88). No nível constitucional, são inúmeros os exemplos de democracia participativa, podendo ser citados: participação do usuário na administração pública direta e indireta, disciplinada por lei (art. 37, § 3º, com a redação dada pela EC n. 19/1998, o primeiro dispositivo constitucional a prever explicitamente a participação administrativa do cidadão); denúncia de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (TCU) por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (art. 74, § 2º) e colaboração da sociedade por meio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei (art. 205 e art. 206, inciso VI).

Na verdade, todos esses dispositivos permitem afirmar a existência de um “princípio participativo”, que, nos dizeres de José Afonso da Silva, se caracteriza “pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (2007, p. 141). Trata-se de princípio constitucional implícito, decorrente da democracia e da própria noção de Estado Democrático de Direito. Segundo o autor, a Constituição brasileira tende para a “democracia participativa”, pois combina representação e participação direta desde o seu primeiro artigo: exercício do poder por meio de representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa) (SILVA, 2007, p. 137). Por isso, não sem razão, Paulo Bonavides considera a democracia participativa a quarta geração de direitos (2001).

A partir do processo de democratização do Brasil, observa-se a criação de conselhos com previsão da participação da sociedade, organizada ou não, tanto no âmbito da gestão como no controle das mais diversas políticas públicas. No âmbito da educação e na esteira dessa tendência democrática, foi publicada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei Federal nº 9.394/1996) com previsão de um Conselho Nacional de Educação (CNE), em nível nacional, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei (art. 9º, §1º). Ainda, o art. 14 dispôs expressamente que os sistemas

de ensino definam normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, conforme o princípio da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (inciso II). Sobre a função dos conselhos previstos na LDB, escreve Paulo de Sena Martins (2009, p. 15):

A maioria destes conselhos – forma bastante disseminada no setor educacional, com conselhos de educação em nível nacional, estadual e municipal, além dos conselhos universitários de universidades públicas e conselhos gestores de escolas – volta-se à *gestão*, embora eventualmente sejam previstas em suas regulamentações, procedimentos de *controle*. (grifos do autor)

Paulo de Sena Martins escreve que, após a previsão desses conselhos de educação, surgiu uma “nova geração de colegiados com função mais específica no que se refere ao controle social” (2009, p. 16). Foram pioneiros os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), criados nas três esferas federativas pela Lei nº 9.424/1996. Esses conselhos se tornaram um modelo de órgão de controle social e foram replicados em outras legislações com outras temáticas, por exemplo, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei Federal nº 10.219/2001 (lei de criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – “bolsa-escola”).

O Fundef foi substituído pelo Fundeb, que foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007. Esta, por sua vez, manteve e aprimorou o modelo de controle social exercido diretamente pelo cidadão ou por intermédio de seus representantes no âmbito dos conselhos. A Constituição da República de 1988 (CR/88), com as alterações promovidas pela EC nº 108/2020 (“novo” Fundeb), passou a admitir a integração dos CACS aos conselhos de educação<sup>2</sup> – o que faz bastante sentido, sobretudo em municípios muitos pequenos – e a Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que trata do fundo, manteve o modelo anterior, mas ampliou e regulamentou com mais detalhes a composição do conselho (art. 34).

O “conselho de acompanhamento e controle social” do Fundeb é um órgão colegiado e autônomo de controle social com função primordial de fiscalização dos recursos públicos afetados ao fundo e vinculados às ações de manutenção de desenvolvimento do ensino. Não se confunde com o controle interno, que integra as estruturas do Poder Executivo, nem com o controle externo, exercido pelo Legislativo com apoio dos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público.

A própria Lei Federal nº 14.113/2020 regulamenta a composição dos conselhos no âmbito de cada esfera federativa. Por exemplo, no âmbito municipal, o conselho é composto por 9 (nove) membros, sendo 2 (dois) representantes do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; 1 (um) representante dos professores da educação básica pública; 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas (art. 34, IV). A citada lei, ainda, ampliou a representatividade na formação dos conselhos, podendo chegar, no âmbito municipal, a mais 7 (sete) membros, quando houver na localidade: 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME); 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069/1990, indicado por seus pares; 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil; 1 (um) representante das escolas indígenas; 1 (um) representante das escolas do campo; 1 (um) representante das escolas quilombolas.

Pode-se dizer que a composição do conselho é mista por reunir integrantes do Poder Executivo, representantes das carreiras e os próprios usuários do serviço público da educação indireta ou diretamente,

2 Art. 212-A: (...)

X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

que são os pais de alunos e os próprios alunos, e, a partir de 2021, com a nova lei do Fundeb, representantes de outros conselhos, de organizações da sociedade civil e de grupos minoritários ligados à educação.

Um dos maiores desafios dos conselhos é garantir sua autonomia e independência do Poder Executivo e interagir com os demais órgãos fiscalizatórios de maneira a garantir sua efetividade. Para tanto, dispõe o conselho de “poderes” descritos no atual art. 33 da Lei Federal nº 14.113/2020, o que permite uma fiscalização concomitante com a execução orçamentária-financeira do fundo, tais quais: (i) representar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo acerca de irregularidades verificadas no fundo; (ii) convocar, por decisão da maioria de seus membros, o secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do fundo; (iii) requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes à execução dos recursos públicos; (iv) realizar visitas para verificar, *in loco*, questões pertinentes às suas competências; (v) elaborar parecer das prestações de contas dos fundos; (vi) supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual; (vii) acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta de Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA).

O controle deve ser exercido durante todo o exercício por meio de diferentes formas e atinge seu ápice com a elaboração do parecer anual que deve acompanhar a prestação de contas a ser apresentada pelo ente federativo ao Tribunal de Contas competente (art. 31 c/c art. 33, §2º, inciso I, Lei Federal nº 14.113/2020<sup>3</sup>).

Por isso, é imprescindível que os conselheiros tenham acesso a todos os documentos relacionados à execução orçamentária-financeira do Fundeb em tempo hábil para que possam elaborar o velho conhecido – mas de pouco prestígio – parecer sobre os recursos do Fundeb, que deve instruir a prestação de contas do ente federativo ao Tribunal de Contas competente. Daí a importância do atual art. 36 da Lei Federal nº 14.113/2020: os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, devem ficar permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Nesse sentido, a norma estabelece verdadeira obrigação de fazer ao gestor do fundo, que deve manter à disposição do conselho do Fundeb, por meio físico ou eletrônico, e independentemente de requisição, os dados atualizados sobre os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais dos recursos do fundo, tendo em vista a importância do controle concomitante como forma de influenciar as decisões políticas educacionais. Ora, o dever de disponibilizar os documentos pertinentes à execução orçamentária-financeira do Fundeb por parte do Executivo independe da forma de atuação do conselho e alguns deles até independem de requisição. Caso contrário, entraríamos num ciclo de ausência de responsabilidades por todo lado: o Executivo não disponibiliza os documentos de controle porque o conselho não atua e o conselho não atua porque não tem acesso aos documentos pertinentes e informação suficiente.

É preciso que o controle externo enfrente essa distorção que remonta, quiçá, à criação dos conselhos de acompanhamento dos fundos educacionais e contribua para a mudança de cultura a partir do entendimento da importância do controle social exercido por esses conselhos, que estão de perto vivendo o dia a dia da educação nos municípios.

Inicialmente, a pesquisa que gerou o presente artigo traçou um panorama a respeito dos atos normativos exarados pelos tribunais de contas de todo o país e verificou que nenhum regulamenta de maneira mais detalhada o conteúdo dos pareceres emitidos pelos conselhos de acompanhamento do Fundeb, à exceção do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCEGO), como será abordado no capítulo seguinte.

3 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.

Art. 33 (...) §2º: Aos conselhos incumbe, ainda:

I – elaborar parecer das prestações de contas a que se refere o parágrafo único do art. 31 desta Lei.

No âmbito do Tribunal de Contas mineiro, a Instrução Normativa nº 13/2008 orienta os jurisdicionados a respeito da aplicação dos recursos vinculados da educação, mas, com relação aos pareceres que devem ser exarados pelo conselho, regulamenta basicamente apenas o momento em que devem ser apresentados ao Poder Executivo.

Na etapa seguinte, a pesquisa pretendeu voltar os olhos ao conteúdo dos pareceres que são elaborados pelos conselhos, mais especificamente os que foram emitidos no exercício de 2019, pré-pandemia da Covid-19.

Dessa forma, tendo como norte os pareceres elaborados pelos conselhos do Fundeb do exercício de 2019, tentou-se identificar os elementos imprescindíveis desses importantes opinativos, com a finalidade de propor ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) uma orientação mais robusta acerca do tema e, dessa maneira, contribuir para o fortalecimento do controle social e aprimoramento do próprio controle externo.

## **2 PANORAMA DOS ATOS NORMATIVOS EDITADOS PELAS CORTES DE CONTAS**

Como se sabe, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem apresentar a prestação de contas dos recursos públicos que compõem o Fundeb ao tribunal de contas competente, instruída com parecer do conselho, obedecido o disposto em atos normativos editados por cada tribunal.

Para melhor compreensão da questão, realizou-se uma análise pormenorizada nos sítios eletrônicos dos 33 (trinta e três) tribunais de contas para verificar a existência ou não de atos normativos que disciplinassem sobre o conteúdo do parecer do conselho do Fundeb, com o objetivo de identificar boas práticas exercidas por outros tribunais de contas do país que pudessem ser utilizadas na pesquisa (Anexo I). Após a análise, os tribunais de contas foram classificados em três categorias com relação à regulamentação dos pareceres emitidos pelo CACS: (i) ausência de ato normativo infralegal ou mesmo de um manual orientativo ou plano de fiscalização; (ii) presença de ato normativo infralegal ou manual orientativo ou plano de fiscalização que basicamente repetem o texto legal; (iii) presença de ato normativo que regulamenta os pontos mínimos que devem constar dos pareceres (Anexo II).

Com relação à primeira categoria, dos 33 (trinta e três) tribunais de contas do Brasil, em 14 (quatorze) deles não foi encontrado, no respectivo sítio eletrônico, nenhum ato normativo ou menção relevante relativa ao tema abordado, seja uma portaria, seja uma resolução, seja uma instrução normativa ou sequer um artigo inserido em um ato normativo, tal como ocorre no estado de Minas Gerais (Anexo II). São eles os Tribunais de Contas estaduais de: Alagoas, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, da Paraíba, de Pernambuco, Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte e Tocantins; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, bem como dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Com relação à segunda categoria, foram contabilizados 18 (dezoito) tribunais de contas nos quais foram encontrados atos normativos infralegais ou mesmo manuais orientativos ou planos de fiscalização que basicamente repetem o texto legal (Anexo II). É o caso, por exemplo, do TCE/MG, que editou a Instrução Normativa nº 13/2008 e, no seu art. 13, regulamentou os prazos de apresentação do referido parecer (§2º), a competência do Conselho em supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária (§3º) e que o parecer deveria ser parte integrante da prestação de contas anual (§4º). Vejamos:

Art. 13 - O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb serão exercidos, no âmbito do Estado e dos Municípios, por Conselhos instituídos especificamente para este fim em cada esfera de governo, conforme estabelecido no art. 24 da Lei Federal n. 11.494/07.

§ 1º - Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta do Fundeb, assim como os referentes às despesas realizadas, e ainda, dos convênios celebrados entre o Estado e os Municípios

ficarão, permanentemente, à disposição do Conselho responsável no Estado e nos Municípios e dos órgãos estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º - O Conselho responsável pelo acompanhamento e controle social do Fundeb deverá elaborar *parecer circunstanciado de toda movimentação dos recursos recebidos e sua aplicação*, o qual será apresentado ao Poder Executivo Estadual, até o dia 1º de fevereiro e ao Poder Executivo Municipal, até o dia 1º de março, do exercício seguinte, e será parte integrante das contas de governo anualmente prestadas pelos chefes do Poder Executivo, tendo por finalidade subsidiar as ações de controle do Tribunal de Contas. (Redação dada pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 05/2012, de 19/12/2012)

§ 3º - Cabe, ainda, ao Conselho, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária no âmbito de sua atuação.

§ 4º - O Poder Executivo encaminhará ao Tribunal de Contas, juntamente com a sua prestação de contas anual, o parecer a que se refere o § 2º deste artigo.

Assim como o TCE/MG, que prevê a elaboração de parecer sobre os recursos recebidos e respectiva aplicação, os Tribunais de Contas do Estado de Rondônia, do Acre, de São Paulo e de Sergipe e do Distrito Federal.

Os três últimos possuem uma espécie de manual/guia com diversas orientações aos membros do conselho do Fundeb e esclarecimento de dúvidas frequentes. A título de exemplo, há nesse manual a legislação correspondente do Fundeb, onde e como devem ser gastos os recursos do fundo, as atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, as implicações legais pela aplicação irregular dos recursos, entre outras. Especificamente quanto ao parecer, os manuais reproduziram o fato de que uma das atribuições do CACS-Fundeb é a emissão de parecer conclusivo acerca dos recursos do fundo para atestar sua regularidade, assinado por todos os seus membros. Segundo esses documentos com orientações, as funções básicas do conselho compreendem: emitir parecer sobre a prestação de contas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o qual acompanhará a prestação de contas apresentada pelo Poder Executivo; acompanhar a aplicação dos recursos federais no PNATE (transporte escolar) e no PEJA (educação de jovens e adultos) e emitir o respectivo parecer; supervisionar o censo escolar e elaborar a proposta orçamentária anual.

O Tribunal de Contas do Estado da Bahia, por sua vez, embora não possua um ato normativo ou uma orientação, criou um plano de fiscalização de educação, em que um dos anexos visa à formação e capacitação dos membros do conselho do Fundeb, buscando a melhoria dos gastos e da prestação de contas dos recursos transferidos.

Nessa segunda categoria, 10 (dez) dos tribunais se limitaram a afirmar, por meio de ato normativo, que o parecer do CACS-Fundeb deve acompanhar a prestação de contas anual de cada município, a qual está sujeita à apreciação do respectivo tribunal de contas. São eles: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Tribunal de Contas do estado do Amapá, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado de Roraima e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Nessa categoria se encontra também o Tribunal de Contas da União, em cujo *site* foi encontrado um documento intitulado "Pergunte ao TCU",<sup>4</sup> no qual há a informação de que não compete ao TCU o recebimento de prestação de contas do Fundeb, haja vista que as contas são prestadas pelo estado e

4 Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/portal?ts=1620060101480&gsc.q=parecer%20do%20conselho%20do%20FUNDEB>. Acesso em: 31 jul. 2021.

municípios ao Tribunal de Contas do Estado, com parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Nesse sentido, “o TCU fiscaliza os recursos somente no âmbito de auditorias ou na apreciação de irregularidade em processo de tomada de contas especial” (p. 34). Ainda, segundo o documento, as contas devem obrigatoriamente estar acompanhadas do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no município (p. 36).

Como se pode observar, os atos normativos e documentos agrupados nessa segunda categoria basicamente repetem o texto legal, não contribuindo para o aprimoramento dos pareceres exarados pelos conselhos do Fundeb que seguem sem orientação mínima a respeito do conteúdo dos documentos opinativos.

Por fim, na terceira categoria, foi encontrado apenas um ato normativo que regulamenta os pontos mínimos que devem constar dos pareceres, vindo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Merece evidência a Instrução Normativa nº 001/2013, a qual contém uma descrição um pouco mais aprofundada do conteúdo do parecer, quando comparada às demais cortes de contas, pois dispõe sobre os aspectos mínimos a serem abordados.

Art. 12. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb serão exercidos pelo Conselho instituído especificamente para este fim, conforme estabelecido no art. 24 da Lei nº 11.494/07 e art. 2º da Lei Estadual nº 16.074/07.

§ 1º O Conselho responsável pelo acompanhamento e controle social do Fundeb deverá elaborar *parecer circunstanciado de toda movimentação dos recursos recebidos e sua aplicação*, o qual será apresentado ao Poder Executivo Estadual, até 30 dias antes da data fixada para apresentação dos respectivos relatórios e prestações de contas ao Tribunal de Contas, *contemplando, no mínimo, os seguintes aspectos:*

- a) informações sobre o acompanhamento periódico realizado pelo Conselho e as principais constatações ao longo do exercício encerrado, detalhando as irregularidades identificadas, objetos em que foram detectadas, responsáveis, período, impactos efetivos e potenciais, bem como a manifestação dos gestores a respeito dessas irregularidades;
- b) manifestação sobre a tempestividade e adequação dos demonstrativos contábeis e gerenciais a que se refere o art. 11 desta Resolução;
- c) análise sobre o atingimento dos objetivos, indicadores e metas relativos à gestão de recursos do Fundo;
- d) avaliação dos contratos e convênios celebrados no âmbito do Fundo, contemplando os aspectos relativos à finalidade do convênio, valores envolvidos, gasto por aluno, despesas com transporte, controle de qualidade, acompanhamento e fiscalização;
- e) verificação do atingimento dos índices de gasto com pessoal e da adequação desses gastos às prescrições dos artigos 22 e 23 da Lei nº 11.494/2007.

§ 2º Cabe, ainda, ao Conselho, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária no âmbito de sua atuação. (sem grifos no original)

Feito esse breve panorama, com exceção do TCEGO, concluiu-se pela completa ausência de regulamentação sobre o conteúdo do parecer do CACS-Fundeb pelos tribunais de contas em âmbito nacional, havendo apenas tímidas alusões a respeito, de forma descoordenada entre as cortes. Em outras palavras, não há uma sistematização uniforme do conteúdo dos pareceres emitidos pelos CACS de todo o Brasil, o que pode ser apontado como um dos fatores que comprometem a efetividade do controle exercido por esses conselhos.



### 3 PANORAMA DOS RESULTADOS DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS

Para a extração dos pareceres enviados ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no ano de 2019 por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom), os pesquisadores contaram com o apoio da Diretoria de Tecnologia da Informação do órgão. Para análise dos pareceres, utilizou-se a seguinte metodologia: os documentos localizados foram distribuídos entre os componentes do grupo, que, após a leitura, realizaram o preenchimento de um questionário com 18 (dezoito) questões cadastradas no Google Formulários, com a finalidade de estabelecer uma padronização objetiva de critérios para avaliação, como demonstrado no Anexo III. Os resultados em forma de gráfico constam do Anexo IV.

Segundo a Lei nº 14.113/2020, os conselhos devem emitir parecer a respeito da prestação de contas dos recursos dos fundos que o ente federativo presta ao respectivo tribunal de contas, obrigação idêntica à da legislação anterior, Lei nº 11.494/2007. Contudo, a pesquisa revelou que praticamente não existe regulamentação uniforme por meio de ato infralegal oriundo das cortes de contas a respeito do teor dos pareceres emitidos pelos conselhos. Por essa razão, para compreender o nível de profundidade do conteúdo dos pareceres, estes foram submetidos a um questionário, cuja formulação partiu do entendimento de que o parecer não deve ser um ato eminentemente formal/contábil, mas uma boa oportunidade de os conselhos registrarem todas as ações que foram realizadas por eles ao longo do exercício, em uma espécie de registro para a sociedade e de prestação de contas.

Por essa razão, o questionário foi construído com 18 indagações, todas referentes a competências dos CACS extraídas da legislação, seja de forma direta e expressa seja de forma indireta.

Dos 853 municípios que compõem o estado de Minas Gerais, apenas 02 (dois) não realizaram o envio de nenhum documento: São Felix de Minas e Manhumirim. Dos 851 arquivos restantes, 03 (três) não foram analisados por tratarem de documentos não relacionados ao parecer do Conselho do Fundeb do exercício de 2019, quais sejam, Araporã, Rodeiro e Januária. Além disso, os pesquisadores detectaram inconsistências em alguns arquivos emitidos por determinados municípios, pois se tratavam, na realidade, de uma cópia de documento referente a cidades vizinhas. É possível que isso seja devido ao fato de esses municípios possuírem a mesma assessoria externa contratada, que no momento do envio pode ter cometido equívoco na anexação dos arquivos. Não obstante as possíveis justificativas, é importante destacar que não é possível aferir se realmente houve participação do conselho na construção do parecer, ou se a tarefa foi delegada à assessoria. Tal situação é preocupante, haja vista a recorrência de pareceres analisados que não foram assinados por nenhum membro dos conselheiros, nem mesmo pelo presidente, superando 12%.

Em vista disso, foram considerados 848 documentos para análise, sendo 84% deles em formato de parecer e 16% compostos por atas de reuniões realizadas para análise das contas municipais do Fundeb. Independentemente do formato do documento apresentado, os resultados da pesquisa descortinaram a realidade bastante precária da atuação dessa importante esfera do controle social. Entre os itens analisados, o único que constou em 90% dos pareceres foi a verificação da aplicação do percentual mínimo de 60% dos recursos do fundo na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. A segunda informação mais presente nos pareceres foi a verificação da aplicação do percentual máximo de 40% dos recursos destinados à MDE, estando contida em 40,45% dos documentos analisados. O terceiro item mais recorrente, encontrado em 28,65% dos arquivos, tratou da verificação, ao menos por amostragem, da autenticidade e da legalidade dos documentos comprobatórios das despesas.

Outrossim, foi revelado pela pesquisa que pouco mais de 18% dos conselhos verificaram, em 2019, o montante e o percentual do valor aplicado em ações de MDE e sua conformidade com o art. 212 da CR/88, bem como os montantes inscritos em restos a pagar.

Verificou-se que apenas 10% dos pareceres informaram sobre a atuação dos conselhos na supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual e outros 9,3% indicaram ter acompanhado a aplicação dos recursos federais do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) ou do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA).

A deficiência da atuação dos conselhos também é expressa no fato de que pouco mais de 7% dos pareceres informaram supervisionar o Censo Escolar e alegaram verificar, ao menos por amostragem, se os servidores remunerados com a verba do Fundeb se enquadram no conceito legal de profissional do magistério. Ademais, cerca de 93% dos documentos analisados não informaram sobre a atuação do conselho na aferição, nem por amostragem, se os servidores remunerados com a verba do fundo exercem efetivamente a função, ou mesmo se as contribuições previdenciárias dos profissionais do magistério foram efetivamente recolhidas com os recursos do fundo. A pesquisa revelou também que menos de 2% dos conselhos informaram ao TCE/MG se verificaram possíveis desvios para pagamento de servidores da educação aposentados ou para pagamento de programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica ou outras formas de assistência social. Além disso, pouco mais de 1,5% dos conselhos examinaram se houve desvio de recursos do fundo para pagamento de subvenções a entidades públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo e cultural.

Todavia, 85% dos conselhos opinaram conclusivamente, nas atas ou pareceres apresentados, pela aprovação das contas do Executivo em relação à aplicação dos recursos do Fundeb, outros 2% aprovaram com ressalvas, enquanto 1% recomendou a reprovação das contas e 12% não opinaram expressamente por nenhuma das opções. Por fim, os documentos foram qualitativamente conceituados pelos pesquisadores e apenas 0,5% deles foram avaliados como exemplares, 4,8% foram considerados muito bons, 15,9% foram classificados como razoáveis e 78,9% foram considerados ruins.

A seguir será abordada separadamente cada uma das 18 (dezoito) questões que compuseram o formulário de verificação.

### **3.1 O conselho verificou se o município aplicou o percentual mínimo de 60% na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica?**

Uma vez que o objeto da pesquisa foram os pareceres exarados pelos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb referentes ao ano de 2019, utilizou-se como referência a normativa vigente à época, isto é, o art. 60 do ADCT da CR/88 e a Lei Federal nº 11.494/2007. Em ambos, encontrava-se a seguinte regra: pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (inciso XII do art. 60 do ADCT e art. 22 da lei regulamentadora).

Não há dúvidas sobre a importância de se avaliar o cumprimento relativo à aplicação de no mínimo 60% dos recursos do Fundeb para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Prova disso é que, dos pareceres examinados, esse foi o único quesito a estar presente em 90,44% dos pareceres. Para se ter uma ideia da relevância atribuída à questão, verifica-se que o segundo quesito mais avaliado, se o município havia aplicado o percentual de 40% em ações do MDE, contou com menos da metade desse percentual, tendo sido analisado por 40,45% dos conselhos de MG em 2019.

A evidência dada aos 60% para gastos com o funcionalismo do magistério não é fruto do acaso. Na verdade, abrindo um parêntese para uma breve digressão histórica, percebe-se que tal reserva já se encontrava presente no primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), lançado no ano de 1962. Esse plano, produto em grande parte do esforço de Anísio Teixeira, inclusive, de mais fácil localização no *site* denominado Biblioteca Virtual Anísio Teixeira<sup>5</sup> do que em *sites* oficiais, como o do Ministério da Educação (MEC) ou Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), figurou-se como um plano de aplicação dos recursos da educação (CURY, 2011).

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/>. Acesso em: 18 ago. 2021.



Sem assumir a formatação de lei, mas derivando de uma iniciativa do Ministro da Educação, foi lançado o primeiro PNE do Brasil, um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas em oito anos. De sua leitura é possível observar preocupação com expansão e melhoria do ensino, de modo que foram estipulados percentuais dos recursos para investimento em livros, em infraestrutura, bem como a famigerada reserva de 70% da despesa total para pagamento do pessoal, a saber:

NORMAS REGULADORAS DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ENSINO PRIMÁRIO

(...)

2. O montante destinado à manutenção, expansão e melhoria do ensino, calculado em 30% diretamente proporcional à população escolar de 7 a 14 anos e 70% inversamente proporcional à renda per capita do Estado, será distribuído, mediante convênio, por quotas para cada Estado a ser aplicadas em cada município, segundo o respectivo plano de expansão do ensino primário.

(...)

4. Para calcular a quota de custo do aluno será considerada a despesa com o pessoal de magistério como correspondente a 70% da despesa total do ensino, devendo os restantes 30% serem distribuídos à razão de 7% para a administração e supervisão, 13% para livros, material didático, aparelhamento e despesas de consumo e 10% para prédio e equipamento.

(...) (TEIXEIRA, 1962) (Grifos nossos)

A partir desse primeiro plano, que sequer assumiu formatação legislativa, avanços foram observados. Um exemplo disso se verifica pela manutenção, até os dias atuais, de regras ali previstas, como é o caso da destinação de, no mínimo, 70% dos recursos do Fundeb aos profissionais da educação básica, segundo a regra atual da Lei nº 14.113/2020. Essa vinculação passou por alterações ao longo do tempo: no PNE de 1962, 70% dos recursos vinculados ao ensino destinava-se aos profissionais do magistério; pela Emenda Constitucional nº 53/2006, previu-se que 60% dos recursos dos fundos seriam vinculados aos profissionais do magistério e, finalmente, pela Emenda Constitucional nº 108/2021, o percentual voltou a ser de 70%, tornando-se mais abrangente, pois destinado aos “profissionais da educação básica”, termo jurídico pendente de consolidação.

Volvendo-se à análise a ser realizada pelos conselhos, segundo a atual lei do Fundeb permanente, Lei nº 14.113/2020, constata-se no Capítulo V, referente aos recursos, no art. 26, a obrigatoriedade de aplicação de não menos que 70% na remuneração dos “profissionais da educação básica” em efetivo exercício. No Capítulo VI, que trata do “Acompanhamento, da avaliação, do monitoramento, do Controle Social, da comprovação e da fiscalização dos recursos”, em seu art. 30, estipula-se que “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” será exercida, entre outros, pelos CACS.

Ora, se compete aos conselhos exercer o controle sobre a aplicação da totalidade dos fundos, tal atividade deve ser realizada em estreita observância às disposições contidas na lei do Fundeb permanente, nos decretos que o regulamentam e em eventuais normativos dos tribunais de contas sobre a matéria. Nesse sentido, o investimento de, no mínimo, 70% dos recursos no pagamento dos “profissionais da educação básica” – diferentemente da antiga lei do fundo que utilizava o termo “profissionais do magistério” –, sem dúvida, deve ser objeto de análise criteriosa pelos membros dos conselhos, a qual deve constar expressamente no parecer. É importante que esse exame não seja apenas formal, mas que se revista de toda cautela que se espera daqueles que exercem controle sobre os recursos públicos.

### 3.2 O conselho verificou, ao menos por amostragem, se os servidores remunerados com a verba do Fundeb se enquadram no conceito legal de profissional do magistério?

Neste ponto, é válido ressaltar que a análise ora realizada por esta equipe foi feita sobre pareceres referente ao ano de 2019, portanto, sob a vigência da Lei nº 11.494/2007, a qual dispunha que o pagamento era destinado aos profissionais do magistério. Em apenas 7,55% dos pareceres exarados pelos conselhos de acompanhamento, analisou-se, ao menos por amostragem, se os servidores remunerados com a verba do Fundeb se enquadravam, de fato, no conceito legal de “profissional do magistério”, ou seja, “docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica”, segundo o art. 22, inciso II da legislação vigente à época.

Vale lembrar que a atual Lei nº 14.113/2020 dispõe que o pagamento será destinado aos “profissionais da educação básica”, ou seja, houve expansão dos profissionais abarcados por essa reserva de recursos. Mesmo a lei indicando outros normativos para definição do termo “profissionais da educação básica” (por exemplo, em seu art. 26, parágrafo único, inciso II<sup>6</sup>), acredita-se que ainda possam surgir dúvidas, de modo que ao longo do tempo a jurisprudência se encarregará de consolidar tal ponto. De toda forma, no manual de orientação sobre o novo Fundeb, divulgado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), constata-se detida descrição de quais são esses profissionais, veja-se:

- Professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;
- Trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;
- Trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;
- Profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao itinerário de formação técnica e profissional;
- Profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação; e
- Profissionais que prestam serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

Atenção! Para ser enquadrado na definição e aplicação da Lei do Novo Fundeb, além de ser um dos profissionais acima listados, ainda é preciso o cumprimento dos seguintes requisitos:

- Estar em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica; e
- Ser formado em cursos reconhecidos. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021)

Conforme já mencionado, é indispensável que os conselhos se atentem aos termos legais e acompanhem as manifestações dos tribunais de contas sobre o assunto. Ademais, espera-se que estes realizem uma fiscalização ativa e material, consistente em análise de documentos, visitas, entrevista ao secretário

<sup>6</sup> II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como aqueles profissionais referidos no art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica;

municipal de educação (art. 33, II, da Lei nº 14.113/2020), requerimento junto ao controle interno do município ou mesmo junto ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, a fim de assegurar a correta aplicação dos recursos destinados ao pagamento dos profissionais da educação básica.

### **3.3 O conselho verificou, ao menos por amostragem, se os servidores remunerados com a verba do Fundeb exercem efetivamente a função?**

Demonstrada a relevância de o conselho acompanhar atentamente a parcela dos recursos destinada à remuneração dos profissionais da educação básica, passa-se a este quesito, mais relacionado à realidade material. Embora em todas as análises realizadas pelo conselho seja de suma importância atenção ao que ocorre de fato, e não apenas em documentos e demonstrativos, neste ponto a lei assinala que a remuneração deve ser aos profissionais que “exercem efetivamente a função”. No entanto, em tão somente 6,13% dos pareceres examinados houve referida verificação ao menos por amostragem, ou seja, se os servidores remunerados com a verba do Fundeb exercem de fato a função na rede pública.

Assim como o fez a legislação anterior, o art. 26, parágrafo único, inciso III, da atual lei do Fundeb traz a conceituação do “efetivo exercício”. Veja-se:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

(...)

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. (BRASIL, 2020)

Na sequência, a lei estabelece, ainda, que compete ao conselho, sempre que avaliar necessário, requisitar ao Poder Executivo “folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados” (art. 33, § 1º, III, alínea b). Logo, este é mais um meio previsto em lei à disposição dos conselhos para busca da realidade sobre quem são os profissionais remunerados com as verbas do fundo, devendo, portanto, ser por eles utilizada.

Sobre tal quesito, ressalta-se que os inativos, aposentados e pensionistas não se enquadram como profissionais em efetivo exercício, como bem adverte o manual de orientação do FNDE, a saber, “o pessoal inativo faz parte do quadro de servidores que já não estão mais em efetivo exercício”. Para melhor elucidação, complementa: “o pessoal ativo está em efetivo exercício da profissão, por isso, ainda recebem (*sic*) parcelas indenizatórias de acordo com suas atividades, por exemplo: auxílio transporte e auxílio alimentação”. Essa questão foi objeto de outro item do questionário, que será abordado adiante.

Portanto, não resta dúvidas de que é necessário que o conselho se atente à verificação do efetivo exercício pelos profissionais remunerados com recursos do Fundeb, o que implica avaliar não apenas os documentos, a fim de buscar informações sobre lotação, por exemplo, mas também, ao menos por amostragem, averiguar se esses servidores estão verdadeiramente exercendo a função na rede pública. Não são raros os casos em que o profissional do magistério, cedido para ou em desvio de função em outro órgão da administração municipal, esteja sendo remunerado com recursos do Fundeb de maneira ilegal, situação em que o controle deve atuar para corrigir as distorções.

### **3.4 O conselho verificou se as contribuições previdenciárias dos profissionais do magistério foram efetivamente recolhidas com os recursos do Fundeb?**

A avaliação pelo conselho a respeito do recolhimento efetivo das contribuições previdenciárias dos profissionais do magistério por parte dos entes federativos competentes constou somente em 5,19% dos pareceres verificados. Assim, com a legislação anterior, a remuneração dos profissionais da educação básica foi conceituada pela Lei nº 14.113/2020, veja-se:

Art. 26: (...)

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes (...). (BRASIL, 2020)

Ao final da conceituação, foi assinalado que a remuneração é composta pelo total de pagamentos, “inclusive os encargos sociais”. Os encargos sociais são compostos pelo FGTS e pelos dispêndios com a Previdência dos servidores, tal como assinala o manual de orientação do FNDE. Assim, os recursos do Fundeb devem ser utilizados para remuneração dos profissionais da educação básica, tanto em relação aos serviços prestados como relativamente às prestações devidas às entidades previdenciárias.

Sobre esse tópico, a verificação se reveste de importância, uma vez que se relaciona com o percentual destinado pela lei do Fundeb à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Desse modo, tal como no caso da avaliação a ser realizada pelos conselhos para averiguar se, de fato, os servidores destinatários desses recursos são mesmo profissionais da educação básica e se estão em efetivo exercício, 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 à lei, de ser descontado do servidor valores referentes às contribuições previdenciárias sem que ocorra o devido repasse à 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 aposentagens. Por isso, reveste-se de elevada relevância essa fiscalização pelos conselhos, que deve ser mencionada expressamente nos pareceres anuais.

### **3.5 O conselho verificou se o município aplicou o percentual máximo de 40% em ações de MDE?**

Tendo como referência a Lei nº 11.494/2007 e considerando que se tinha um percentual mínimo de 60% a ser gasto com os recursos do Fundeb, como dita o art. 22, o que se compreende é que se tem, por outro lado, um percentual máximo de 40% para outros gastos com a manutenção do ensino. O que na prática pode ocorrer é que em um determinado exercício a maior parte ou toda a verba do Fundeb seja destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério; contudo, sobrando recursos, estes deverão ser aplicados nas demais despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nos pareceres pesquisados referentes ao exercício de 2019, foi apurado que em 40,45% do total abordou-se a aplicação no percentual máximo de 40%. A referência, porém, foi apenas do cumprimento do percentual de maneira global, não havendo qualquer manifestação sobre quais tipos de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino constituíram tais gastos. Dessa forma, em 59,55% não foi apontada qualquer análise das *demais* despesas com a manutenção do ensino (ou seja, máximo de 40%), o que representa um

percentual muito significativo, considerando que, ainda que sobre recursos para os demais gastos, estes não podem ser de aplicação livre, devendo ser observada a legislação que rege a matéria.

Constituindo-se os 40% como teto máximo para outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, esses gastos devem observar a legislação que norteia a matéria, por não serem de aplicação livre, cumprindo os regramentos da Lei nº 11.494/2007, bem como os da Lei de Diretrizes e Bases da educação, a LDB (Lei nº 9.394/1996), e ainda o art. 212 da CR/88. Na observância das referidas legislações, citem-se em destaque os artigos 70 e 71 da LDB, que tratam das despesas que podem e não podem ser consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino, e que se aplicam diretamente nos demais gastos com os recursos do Fundeb.

Esposando o que determinam os normativos que regem a matéria, assim se manifestou o TCE/MG em diversas consultas sobre o que pode e o que não pode ser gasto nos “40% do Fundeb”:

#### **Consulta TCE/MG nº 888.189 / 2013**

A despesa com vales-transportes dos professores, inclusive daqueles que exercem funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico dentro do ambiente escolar, pode ser incluída na apuração do percentual de recursos aplicados pelos Municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino.

#### **Consulta TCE/MG nº 876.494 / 2013**

Os profissionais do magistério readaptados para funções técnico-administrativas alheias às atividades ligadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, não podem ser remunerados com os recursos do Fundeb, nos termos do inciso VI do art. 71 da Lei 9.394/96. Todavia, quando a readaptação do profissional do magistério se der em atividades técnico-administrativas no âmbito da educação básica pública, em consonância com o estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/96, esse profissional poderá ser remunerado com a parcela referente aos 40% dos recursos do FUNDEB.

#### **Consulta TCE/MG nº 837.591 / 2012**

Os cursos de pós-graduação destinados aos professores da educação básica estão inseridos no conceito de formação continuada e, desde que guardem congruência com o nível de ensino em que o professor está habilitado para lecionar, poderão ser custeados mediante a utilização da parcela de 40% do Fundeb. Ademais, tais gastos com a capacitação dos docentes poderão ser computados no cálculo dos 25% atinentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (artigo 212 da CR/88).

#### **Consulta TCE/MG nº 812411 / 2011**

A remuneração de servidor municipal incumbido exclusivamente de preparação da merenda escolar não pode ser relacionada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, nos termos do inciso IV do art. 71 da LDB que expressamente exclui os programas de alimentação, entre outros suplementares, do rol das atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino.

#### **Consulta TCE/MG nº 695160 / 2005**

Assim, os dispêndios realizados pelo órgão da educação na área de saúde, como por exemplo os ligados à psicologia, à fonoaudiologia e à nutrição, serão apropriados na função saúde e comporão o índice de aplicação em serviços e ações de saúde e não gastos da educação com recursos do FUNDEF.

#### **Consulta TCE/MG nº 695160 / 2005**

Os nutricionistas estão fora do alcance da expressão demais profissionais do magistério, dada pelo § 2º do art. 12 da IN TC nº 08/2004 deste Tribunal. Não pode, portanto, essa atividade, ser considerada

atividade de ensino, mas de assistência social, por força do disposto no art. 71, III, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Portanto, seria extremamente oportuno que o conselho de fiscalização do Fundeb desse aos gastos com os “40%” a mesma atenção que tem dado ao percentual de 60% – item que foi abordado em mais que o dobro dos pareceres analisados (90,44%) –, pois diz respeito diretamente à aplicação da totalidade dos recursos do fundo.

### **3.6 O conselho verificou o montante e a porcentagem do valor aplicado em ações de MDE no determinado exercício e sua conformidade com o art. 212 da CR/88?**

Em apenas 18,16% dos pareceres pesquisados foi expressamente apontado o cumprimento do percentual mínimo constitucional de 25% de que trata o art. 212, o que significa que em 81,84% não constou qualquer manifestação acerca do valor gasto no ano e o respectivo percentual. Contudo, o acompanhamento destes gastos não pode deixar de ser verificado pelos conselhos, já que os recursos do Fundeb constituem grande parte do percentual constitucional.

Assim determina o caput do art. 212 da Constituição da República de 1988: *“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”*.

Por sua vez, o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.494/2007 dispõe:

A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal (...). (BRASIL, 2007)

A cesta de recursos que compõem o percentual mínimo constitucional de 25% conta com os impostos próprios e as transferências de impostos dos quais o ente tem por direito no rateio estabelecido na Constituição. Desses recursos de transferências de impostos, 20% são destinados ao Fundeb para a aplicação nas finalidades da legislação específica, figurando como a parte mais expressiva, pois os recursos de transferências de impostos são o de maior vulto na composição do percentual mínimo de 25%.

A atual lei regulamentadora do Fundeb, Lei Federal nº 14.113/2020, foi ainda mais explícita nesse sentido, pois dispôs que a fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da CR/88 e aos recursos dos fundos competem, além dos órgãos de controle interno e dos Tribunais de Contas, aos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social, segundo a dicção do art. 30, inciso IV.

A pesquisa considerou que o acompanhamento do percentual de 25% é essencial para a fiscalização dos recursos públicos aplicados em educação pelos conselhos dos Fundeb, por dizer respeito ao financiamento da educação como um todo e por repercutir no controle exercido pelos tribunais de contas, que, todos os anos, analisa o cumprimento do mencionado percentual nas prestações de contas de governo e emite parecer prévio pela aprovação ou rejeição das contas apresentadas.

### **3.7 O conselho verificou os montantes inscritos em restos a pagar?**

Apenas em 18,16% dos pareceres objeto da pesquisa houve verificação dos valores inscritos em restos a pagar, o que foi considerado um percentual muito baixo, haja vista considerando que é de suma importância que os membros do conselho tenham conhecimento de todos os gastos com MDE em cada exercício, sejam eles efetivamente pagos ou não.

Analisar e acompanhar os valores inscritos em restos a pagar ao final de cada exercício deve ser uma constante na atuação do conselho, verificando se estão acobertados com os recursos do Fundeb e se foram



aplicados naquelas despesas próprias de manutenção e desenvolvimento do ensino, como determina a legislação que rege a matéria.

A Instrução Normativa nº 13/2008 do TCE/MG, que traz normas a serem observadas pelo estado e pelos municípios no cumprimento do art. 212 da CR/88, determina, no art. 5º, §4º, inciso II, quais são as despesas inscritas em restos a pagar que poderão ser computadas no exercício para compor o percentual mínimo constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino. *In verbis*:

Art. 5º - Considerar-se-ão despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino as que se refiram a:

(...)

§ 4º - Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, serão consideradas: (Incluído pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 05/2012, de 19/12/2012)

(...)

*II - as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.* (Incluído pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 05/2012, de 19/12/2012) (sem grifo no original)

E, no art. 15 da IN nº 13/2008, o TCE/MG regulamenta sobre a organização, em separado, mês a mês, da documentação, inclusive sobre aquelas relativas aos restos a pagar. Essa metodologia de organização contribui sobremaneira para a atuação do controle social, pois facilita a análise da documentação e permite a agilidade para o cumprimento de todas demais atribuições exercidas pelo conselho de acompanhamento do Fundeb. Assim dispõe o *caput* do art. 15:

Art. 15 - Para efeito de fiscalização pelo Tribunal de Contas, os Municípios devem proceder ao agrupamento em separado dos Restos a Pagar Processados e, mês a mês, das notas de empenho referentes às despesas do Fundeb e às demais despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, extraindo-se demonstrativos devidamente rubricados e datados (discriminando número da nota de empenho, favorecido, data de pagamento, valor e respectivo somatório), que ficarão anexados aos documentos para conferência (...).

O abuso da técnica contábil dos “restos a pagar” pode levar ao descontrole das contas públicas, além do risco de servir de “maquiagem” para atingimento do percentual constitucional mínimo do art. 212 da CR/88. Sabe-se que os recursos públicos aplicáveis em educação devem observar a anualidade, ou seja, os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino devem ocorrer em cada exercício e durante todo o exercício, devendo ser evitado ao máximo que se acumulem despesas ao final do exercício a serem pagas no exercício seguinte. Por isso a importância do acompanhamento dos valores inscritos em restos a pagar pelos conselhos do Fundeb e sua inserção em seu parecer anual.

### **3.8. O conselho verificou, ao menos por amostragem, a autenticidade e a legalidade dos documentos comprobatórios das despesas?**

A autenticidade e a legalidade dos documentos comprobatórios das despesas dos fundos, ao menos por amostragem, foram verificadas em 28,65% dos pareceres exarados pelos conselhos de acompanhamento do Fundeb.

Para demonstrar que a atuação do conselho é essencial e eficaz, é necessário que os conselheiros estejam próximos da execução das despesas e tenham pleno acesso a toda a movimentação dos recursos, averiguando os documentos que comprovam os gastos com a análise dos empenhos e os comprovantes de despesas que os acompanham, ainda que por amostragem.

A Lei nº 11.494/2007, no art. 25, assim como a legislação atual, Lei nº 14.113/2020, no art. 33, §1º, inciso III<sup>7</sup>, traz amparo e garante acesso aos documentos e comprovantes de receitas e despesas dos recursos do Fundeb para os membros dos conselhos de acompanhamento e demais órgãos de controle, bem como elenca um rol de possibilidades para a atuação dos conselhos, sempre que estes julgarem necessário.

O TCE/MG, na sua atribuição de controle e contribuindo para a atuação do controle social exercido pelo conselho de acompanhamento do Fundeb, no art. 15 da Instrução Normativa nº 13/2008,<sup>8</sup> determina que os entes jurisdicionados agrupem, separadamente, mês a mês, todas as despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, inclusive aquelas relativas ao Fundeb. Dessa forma, torna a atuação do conselho mais célere e eficaz quando este requisitar documentos para análise.

É de suma importância que os membros do conselho busquem ter acesso, ao menos por amostragem, aos documentos comprobatórios das despesas do fundo para garantir a sua efetiva atuação como órgão de controle social e que deixem isso expresso no parecer exarado pelo conselho.

### 3.9 Desvio para pagamento de aposentados

A questão da utilização dos recursos do fundo para pagamento de proventos de aposentadoria e pensão constou em apenas 2% dos pareceres proferidos pelos conselhos, o que significa que em impressionantes 98% dos casos analisados o parecer sequer abordou tal temática.

Sabe-se que não tem sustentação legal a utilização dos recursos oriundos do Fundeb para pagamentos de aposentadorias e pensões. A proibição já era extraível do ordenamento jurídico anterior,<sup>9</sup> bem como por decisões do Supremo Tribunal Federal. O percentual baixíssimo encontrado pela pesquisa talvez se explica porque, no âmbito da Minas Gerais, já não era aceito pelo Tribunal de Contas o cômputo de gastos com inativos e pensionistas da área da educação desde o final de 2011, de acordo com a Instrução Normativa nº 13/2008:

Art. 6º - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...) § 1º Não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação. (Incluído pelo art. 1º da Instrução Normativa nº 09/2011, de 14/12/2011)

7 Art. 33: O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§1º: Os conselhos de âmbito estadual, distrital e municipal poderão, sempre que julgarem conveniente:

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos, os quais serão imediatamente concedidos, devendo a resposta ocorrer em prazo não superior a 20 (vinte) dias, referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e de serviços custeados com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

c) convênios com as instituições a que se refere o art. 7º desta Lei;

d) outras informações necessárias ao desempenho de suas funções; (...)

8 Art. 15 - Para efeito de fiscalização pelo Tribunal de Contas, os Municípios devem proceder ao agrupamento em separado dos Restos a Pagar Processados e, mês a mês, das notas de empenho referentes às despesas do FUNDEB e às demais despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, extraindo-se demonstrativos devidamente rubricados e datados (discriminando número da nota de empenho, favorecido, data de pagamento, valor e respectivo somatório), que ficarão anexados aos documentos para conferência, sendo: a) notas de empenho e correspondentes folhas de pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício de suas atividades na rede pública, bem como dos encargos incidentes, pagos com recursos do FUNDEB; b) notas de empenho e respectivos comprovantes legais das demais despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, realizadas com recursos do FUNDEB; c) notas de empenho e respectivos comprovantes legais das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, as quais comporão o percentual de 25% estatuído pelo art. 212 da Constituição Federal de 1988.

9 Em Minas Gerais a prática já era expressamente vedada desde final de 2011, de acordo com a Instrução Normativa n. 13/2008, do Tribunal de Contas:

Art. 6º - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...) § 1º Não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação. (Incluído pelo art. 1º da Instrução Normativa nº 09/2011, de 14/12/2011)

Agora, na legislação vigente, há tratamento expresse sobre o assunto tanto em sede constitucional como legal. Paralelamente às decisões do STF, que reconheceram a inconstitucionalidade de normas que permitiam contabilizar despesas com aposentadorias e pensões de servidores inativos da educação como gastos em manutenção e desenvolvimento de ensino, o legislador acrescentou ao texto constitucional norma expressa vedando a referida prática. Conforme preconiza o art. 212, §7º, da Constituição da República, incluído no texto principal pela Emenda Constitucional nº 108/2020, *in verbis*: “É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões”. Igualmente, a nova lei do Fundeb também se ocupou do assunto: segundo a norma do art. 29, II, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, é proibida a utilização de recursos oriundos do fundo para o custeio de despesas com aposentadorias e pensões.

Com efeito, a aplicação do limite mínimo em educação é matéria de ordem constitucional, disposta no art. 212 da Constituição, sendo o ente estadual e municipal obrigado a aplicar, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de normas de outros estados que permitiam contabilizar despesas com aposentadorias e pensões de servidores inativos da educação estadual como gastos em manutenção e desenvolvimento de ensino. Foi o caso, por exemplo, do estado de São Paulo, cujo art. 26, inciso I, da LC 1.010/2007 foi declarado inconstitucional em acórdão assim ementado:

(...) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 CAPUT, E 167, VI. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino. 2. A definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB. 3. O *cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB*. 4. Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação. (STF, ADI 5719, Plenário, Rel. Min. Edson Fachin, Data de Julg. 17/08/2020) (sem grifo no original).

De acordo com o julgado, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Lei nº 9.394/1996 (LDB) prevê expressamente quais despesas podem ser consideradas na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70), além de estabelecer vedações ao enquadramento dessas despesas (art. 71). Na interpretação da legislação federal e da Constituição, o STF consignou que somente o pagamento de servidores da educação em atividade preenche a hipótese normativa e pode, portanto, ser contabilizada para fins do percentual mínimo de 25% da receita de impostos a ser aplicado em educação.

Da mesma forma, o STF declarou inconstitucionais dispositivos das Resoluções nº(s) 238/2012 e 195/2004, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que incluíram, como despesa com manutenção e

desenvolvimento de ensino, as despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit do regime próprio de previdência de servidores inativos e pensionistas originários da área da educação.<sup>10</sup>

Portanto, é de demasiada importância que os conselhos fiscalizem de perto essa questão para verificar se estão sendo utilizados ou não recursos vinculados do Fundeb para pagamento de proventos de profissionais da educação básica que não se encontrem em efetivo exercício, sejam eles aposentados ou pensionistas, mormente após a EC nº 108/2020, em que a inconstitucionalidade de eventuais pagamentos dessa natureza ficou manifestamente evidente.

### **3.10 Desvio para pagamentos de programas suplementares**

Dos pareceres pesquisados, apenas 1,42% mencionou ações dos conselhos na verificação de desvios para pagamentos de programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social. Dito de outro modo, 98,58% dos pareceres não abordaram essa questão na fundamentação.

Assim como o pagamento de aposentados e pensionistas, não tem sustentação legal a utilização dos recursos oriundos do Fundeb para pagamentos de programas suplementares, ainda que utilizados no ambiente escolar. Na legislação vigente há tratamento expresso sobre o assunto. O art. 71 da LDB estabelece quais despesas não constituirão no computo da manutenção e desenvolvimento do ensino e o inciso IV é taxativo ao vedar a aplicação dos recursos MDE, daí incluídos o Fundeb, em programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.

Na legislação atual, o art. 29, inciso I, da Lei nº 14.113/2020 dispõe que é vedada a utilização de recursos oriundos do Fundeb para o financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394/1996.

### **3.11 Desvio para pagamento de subvenções**

Embora a LDB vede expressamente o custeio de subvenções a entidades públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo e cultural com recursos vinculados à educação, apenas 1,53% dos pareceres analisados exarados pelos conselhos do Fundeb fizeram menção a esse ponto específico. Significa dizer que a grande maioria, isto é, 98,47% desses pareceres, não abordou esse tema nas suas fundamentações.

Na legislação vigente, há tratamento expresso sobre o assunto. O art. 71, inciso II, da Lei nº 9.394/1996, é taxativo ao vedar a aplicação dos recursos MDE, daí incluídos o Fundeb, em subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.

Conforme preconiza o art. 29, inciso I, da Lei nº 14.113/2020, é vedada a utilização de recursos oriundos do Fundeb para o financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394/1996.

Assim, ante essa inequívoca vedação legal, à aplicação dos recursos vinculados de MDE se somam os auxílios e subvenções para certas escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, observadas nestas os requisitos estabelecidos no art. 213, incisos I e II, ou seja, finalidade não lucrativa, aplicação dos excedentes financeiros em educação e destinação do patrimônio para entidade congênere em caso de dissolução.

O uso dos recursos do Fundeb para pagamento de despesas tais quais expostas nos itens 3.9, 3.10 e 3.11 (pagamento de aposentados, pensionistas, programas suplementares de alimentação, assistências médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, além subvenções a entidades públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo e cultural) configura desvio e é imprescindível que os conselhos fiscalizem essa questão e que conste expressamente no parecer anual sobre as prestações de contas dos entes

<sup>10</sup> STF, ADI 5691, Plenário, Rel. Min. Rosa Weber. Data de julgamento: 5 out. 2020.

federativos sobre a aplicação dos recursos vinculados dos fundos. E caso constatado o desvio, é causa suficiente para emissão de parecer pela rejeição das contas.

### 3.12 Supervisão do censo escolar

A pesquisa apurou que apenas 7,78% dos conselhos do Fundeb fizeram menção no parecer do ano de 2019 a uma ação de controle das mais importantes, pois determinante para as receitas do fundo: a supervisão do censo escolar do referido ano.

Entre as funções básicas dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, estão a supervisão da elaboração do censo escolar e da proposta orçamentária anual, bem como o controle da aplicação dos recursos relacionados a programas federais. A atual legislação que regulamenta o Fundeb, assim como a norma anterior, consigna expressamente em seu texto essas relevantes atribuições conferidas aos conselhos, como se observa do art. 33 da Lei nº 14.113/2020:

Art. 33. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 2º Aos conselhos incumbe, ainda:

I - elaborar parecer das prestações de contas a que se refere o parágrafo único do art. 31 desta Lei;

II - supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos;

III - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, com a formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e o encaminhamento deles ao FNDE. (BRASIL, 2020)

O destaque para essas três atribuições específicas do conselho do Fundeb evidencia a preocupação do legislador para que tais competências sejam efetivamente exercidas.

A propósito, a Corte de Contas mineira também tratou dessa competência dos conselhos na sua Instrução Normativa nº 13/2008, mais especificação em seu art. 13, §3º: “Cabe, ainda, ao Conselho, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária no âmbito de sua atuação”.

Sobre a atribuição de supervisionar o censo escolar, sabe-se que esse instrumento de coleta de informações da educação básica abrange as diferentes etapas e modalidades de ensino, como educação infantil, ensinos fundamental e médio, e educação de jovens e adultos (EJA).

Todos os anos, o MEC realiza o censo escolar,<sup>11</sup> levantamento que mobiliza as escolas públicas e privadas da educação básica. O questionário deve ser respondido até 30 de abril e participam desse grande esforço, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e as próprias escolas responsáveis pelo preenchimento.

O objetivo é alcançar um retrato fiel da educação brasileira, produzir dados para formulação de políticas públicas e a execução de programas na área da educação,<sup>12</sup> incluindo os de transferência de recursos

11 O preenchimento do censo escolar é feito virtualmente, por meio do sistema Educacenso.

12 Diversos programas federais utilizam os dados do censo escolar para o planejamento e desenvolvimento de ações, são exemplos o Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

públicos para alimentação e transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, implantação de bibliotecas, instalação de energia elétrica, entre tantos outros.

Aliás, cabe destacar que a distribuição dos recursos dos fundos depende diretamente dos resultados obtidos no censo escolar, pois a transferência de recursos públicos que compõe o Fundeb observa o número de alunos matriculados na educação básica presencial, conforme dispõe o art. 7º da Lei nº 14.113/2020:

#### Das Matrículas e das Ponderações

Art. 7º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, nos termos do art. 3º desta Lei, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal e da complementação da União, conforme o art. 5º desta Lei, dar-se-á, na forma do Anexo desta Lei, *em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial*, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino e consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade, bem como o disposto no art. 10 desta Lei. (BRASIL, 2020, sem grifos no original)

Além disso, os resultados obtidos no censo escolar sobre o rendimento (aprovação e reprovação) e o movimento (abandono) escolar dos alunos do ensino fundamental e do médio, juntamente com outras avaliações do Inep – Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Prova Brasil – são utilizados para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador que serve de referência para as metas do PNE.

Assim, o censo escolar é muito mais do que uma contagem de alunos. Essa pesquisa cumpre um papel estratégico por fornecer subsídios indispensáveis para a definição de políticas públicas para a melhoria da qualidade do ensino. Como mencionado, com base nos dados apurados pelo censo, é possível identificar problemas sensíveis da educação brasileira, como taxa de reprovação e abandono escolar.

Nesse sentido, cabe aos conselheiros do Fundeb, portanto, fiscalizar se os gestores escolares estão repassando as informações corretas ao censo utilizando os documentos comprobatórios, como fichas de matrículas e diários de classe. Ainda, deve o conselho acompanhar e supervisionar toda a execução do procedimento censitário nas escolas de suas redes de ensino, zelando pela qualidade das informações e pelo cumprimento de prazos e normas estabelecidos pelo Inep.

Destaque-se que 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.<sup>13</sup>

Como exposto, a atuação do conselho do Fundeb na supervisão do censo escolar é fundamental, pois não se trata apenas de uma rotina burocrática da escola, servindo de segura orientação das políticas públicas a serem adotadas pelo Poder Executivo. Sendo uma atividade primordial, cuja obrigação decorre diretamente do texto legal, as ações empreendidas pelo conselho na supervisão do censo escolar devem constar do parecer anual exarado pelos conselhos e, acaso verificada alguma irregularidade, deve ser formalizada no documento para que as distorções sejam corrigidas no censo subsequente.

### 3.13 Supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual

Não obstante a supervisão da proposta orçamentária constituir, juntamente com a supervisão do censo escolar, função precípua do conselho, tal como verificado no item anterior, apenas em 10,02% dos pareceres pesquisados foi mencionada a verificação da supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual.

<sup>13</sup> Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/phocadownload/financiamento/fundeb/2016/fundeb\\_orientacoes-para-os-cacs-fundeb.pdf](http://www.fnde.gov.br/phocadownload/financiamento/fundeb/2016/fundeb_orientacoes-para-os-cacs-fundeb.pdf). Acesso em 3 ago. 2021.



De acordo com o art. 33, §2º, inciso II, da Lei nº 14.113/2020, os membros do conselho do Fundeb devem participar das ações que envolvem a definição das metas e estratégias do Poder Executivo para área de educação, supervisionando a proposta orçamentária anual.

O orçamento possui três peças fundamentais, sendo a Lei Orçamentária Anual (LOA) a peça mais importante na concretização das políticas públicas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA).

A proximidade do conselho com os diversos atores educacionais, o acompanhamento da receita e despesa conferido às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo os recursos destinados ao Fundeb, bem como as demandas reais nessa seara conferem ao conselho um papel fundamental no controle do planejamento e aplicação dos recursos destinados à educação visando à eficiência, eficácia e economicidade.

Conforme visto, a supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual e do censo escolar é atribuição destacada no art. 13, §3º da IN nº 13/2008 do TCE/MG, os quais possuem a função de alicerçar a operacionalização dos fundos.

Ressalte-se que a diversidade dos representantes do conselho, tendo em vista a sua composição por vários seguimentos da sociedade local, tem o condão de contribuir para a formulação de projetos, atividades e metas que mais se aproximem da realidade municipal, possibilitando uma execução efetiva da lei orçamentária.

Nesse sentido, os conselhos podem realizar levantamentos estatísticos das demandas de infraestrutura das escolas (conservação, reforma ou compra de novas unidades), levantamento de rotas para a melhoria do transporte escolar, dimensionamento do corpo docente, de modo a indicar a necessidade de profissionais ou mesmo o inchaço da folha de pagamento vinculada à educação.

Em suma, a supervisão da proposta orçamentária, além de direcionar a aplicação de recursos vinculados à educação, pode corrigir eventuais erros nas políticas públicas a serem executadas.

De outra parte, destaque-se que a atuação do conselho na elaboração da proposta orçamentária facilitará sobremaneira o exercício do controle da execução orçamentária e financeira, que, por sua vez, retroalimentará a elaboração da proposta orçamentária do ano seguinte, de modo a trazer eficiência e eficácia ao planejamento municipal. Por todas essas razões, é imprescindível que as ações empreendidas pelo conselho na fiscalização da proposta da LOA igualmente constem no parecer anual exarado pelos CACS.

### **3.14 Acompanhamento da aplicação dos recursos do PNATE e PEJA**

A Lei nº 14.113/2020 ainda prevê como atribuição do conselho em seu art. 33, §2º, inciso III, o acompanhamento e controle da execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA). Contudo, somente 9,32% dos pareceres pesquisados apontaram que o conselho do Fundeb acompanhava a aplicação dos recursos dos programas mencionados.

Sabe-se que o comando constitucional constante do art. 208, inciso VII, determina o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de programas suplementares de material didático, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde. Por certo, o acesso ao transporte escolar contribui significativamente para a redução da evasão escolar, especialmente em municípios que possuem grande número de estudantes residentes em áreas rurais.

De forma a dar concretude à diretriz constitucional, a Lei nº 10.880/2004 criou o PNATE, instituindo um programa governamental que tem como principal escopo a assistência financeira em caráter suplementar ao realizar a distribuição de recursos financeiros federais aos demais entes da federação com o fim de

custear despesas como manutenção de veículos, impostos, taxas, consumo de combustíveis, prestação de serviços terceirizados, entre outros.

A citada norma atribuiu em seu art. 5º a competência para o controle dos mencionados recursos repassados à conta do PNATE aos conselhos do Fundeb, determinando expressamente em seu art. 6º, §2º, que

(...) os Conselhos a que se refere o art. 5º desta Lei analisarão a prestação de contas e encaminharão ao FNDE demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira dos recursos repassados à conta dos Programas, com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos transferidos. (BRASIL, 2004)

Assim, o conselho poderá requisitar ao Poder Executivo informações e documentos relacionados à utilização dos recursos transferidos à conta do PNATE, bem como realizar visitas e 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.

Importante destacar que o acompanhamento da aplicação dos recursos deve ser concomitante à sua execução, de modo a avaliar os processos de prestação de serviços e fornecimento de produtos para o transporte escolar, verificando se estes seguem as normas vigentes. Por fim, ao analisarem a prestação de contas do PNATE, os conselheiros devem emitir parecer conclusivo.

O conselho deve fiscalizar, da mesma forma como ocorre com o PNATE, os recursos repassados aos entes federados por meio do FNDE para aquisição de veículos do Programa Caminho da Escola.<sup>14</sup>

Na linha dos programas federais da educação, a Lei nº 10.880/2004<sup>15</sup> também instituiu o PEJA, igualmente atribuindo aos conselhos do Fundeb o acompanhamento de sua execução e a emissão de parecer que deverá instruir a prestação de contas do mencionado programa.

O PEJA é destinado a pessoas que possuam quinze anos ou mais, as quais não completaram o ensino fundamental ou médio. Têm prioridade no atendimento os egressos do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), as populações do campo, as comunidades quilombolas, os povos indígenas e as pessoas em cumprimento de pena em unidades prisionais. Constitui, pois, importante instrumento de emancipação e inclusão social.

Nesse sentido, é essencial a atuação efetiva do conselho do Fundeb nas ações de fiscalização e acompanhamento dos mencionados programas, tal qual preconizado pela legislação de regência, visando garantir que esses tenham bons resultados, assegurando a eficiência, eficácia e economicidade na execução dos recursos públicos. Por todas essas razões, a pesquisa considerou ser imprescindível que as ações empreendidas pelo conselho na fiscalização dos programas federais do PNATE e PEJA constem no parecer anual exarado pelos CACS.

### 3.15 Forma de apresentação do parecer

A natureza dos documentos avaliados variou bastante em relação à sua apresentação. Os pesquisadores classificaram 16% como atas de reuniões para análise das contas e 84% como pareceres, uma vez que apenas essas duas opções compuseram o formulário de análise. Entretanto, houve casos excepcionais de envio de declarações ao Tribunal de Contas. Em um deles foi informado que a pandemia da Covid-19 impossibilitou as reuniões do conselho para a análise das contas do município de Santana do Jacaré. Já o município de Januária enviou, em vez do parecer, uma portaria que autoriza a transposição de recursos da lei orçamentária.

14 Criado pela Resolução/FNDE/CD/nº 03, de 28 de março de 2007, e disciplinado pelo Decreto da Presidência da República nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009, o Programa Caminho da Escola tem como objetivo geral renovar e padronizar a frota de veículos escolares no Brasil.

15 Art. 3º Fica instituído o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, no âmbito do Ministério da Educação, a ser executado pelo FNDE, com o objetivo de ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal.



A pesquisa evidenciou que muitos municípios utilizam modelos padronizados de parecer, cujo preenchimento é feito basicamente em relação aos dados contábeis, aproveitando-se todo o conteúdo do texto. Tal fato pode induzir a duas conclusões: ou a atuação do conselho está superestimada pela utilização de um texto previamente formatado para atender às competências ou está subestimada por não contemplar aspectos relevantes sobre a atuação do conselho que não se encontram descritos no texto padrão.

Entre as atas de reuniões, chamou a atenção que um número expressivo delas foi escrito à mão e digitalizado para envio. Entre as atas, destaca-se uma reunião de aprovação de contas realizada em novembro de 2019, referente ao município de São Gonçalo do Pará, quando ainda não seria possível a avaliação do conselho sobre a gestão de todos os recursos do fundo no exercício, que se encerrou em 31 de dezembro de 2019. Foi recebida ainda uma ata referente à análise de contas do ano de 2018, oriunda do município de Araporã.

### 3.16 Conclusão do parecer

Os pareceres e atas, em sua maioria – cerca de 85% –, formalizaram juízo pela aprovação das contas, apesar de salientarem que a opinião manifestada não elide nem respalda irregularidades não detectadas no acompanhamento feito pelo conselho. Somados aos que aprovaram estão os que não formalizaram de modo expreso uma opinião conclusiva. Apenas 05 (cinco) conselhos reprovaram os gastos apresentados pelos municípios, quais sejam, Almenara, Betim, Conselheiro Lafaiete, Esmeraldas e São Joaquim de Bicas, sendo que quatro deles realizaram denúncias graves em seus pareceres. Um deles informou que não teve acesso aos documentos, denunciou o acesso ao Módulo Acompanhamento e Validação (MAVS) do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) por pessoa estranha ao presidente do conselho e anexou notificação extrajudicial emitida ao prefeito para o pagamento do piso salarial aos professores da educação básica.

Outro conselho registrou a preocupação com a inoperância dos demais órgãos deliberativos e fiscalizadores do município quanto à avaliação e deliberação de ações sobre recomendações feitas, ofícios e pareceres emitidos pelo conselho do Fundeb, os quais apontaram inconsistências. Esse conselho advertiu que foram realizadas diversas reuniões e discussões com o Conselho Municipal de Educação, a Controladoria Municipal e a Procuradoria Municipal, tendo sido confirmada a existência de inconsistências nos pagamentos realizados pela Secretaria Municipal de Educação, o que acarretou a elaboração de relatório encaminhado ao prefeito.

Um dos conselhos cuja manifestação foi pela reprovação das contas do município em relação à aplicação do Fundeb anexou a ata de reunião para elaboração do parecer que demonstra uma análise bastante comprometida dos membros em relação aos gastos. Nela, o TCE/MG e seu portal “Fiscalizando com o TCE” foram citados como fonte de informações de consulta e alerta-se sobre a incompatibilidade de gastos informados pelo Executivo ao conselho. Outros elementos levantados nos documentos analisados foram o não investimento dos 25% mínimos da arrecadação municipal obrigatórios pela lei, compras para outras secretarias, remuneração de estagiários em inconformidade e outras. Um conselho informou em ata que reprovava as contas pela dificuldade de entendimento do teor da documentação enviada pela prefeitura. Segundo informado, os documentos não esclareciam em que foram aplicados os recursos recebidos pelo Fundeb e que, mesmo após reiterados questionamentos ao município, o conselho não recebeu resposta, ainda que tal solicitação de documentos estivesse respaldada pelo art. 25 da Lei nº 11.494/2007.

Art. 25 - Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

É importante frisar, ainda, que 2% dos conselhos informaram aprovar com ressalvas os gastos do Fundeb dos municípios Caparaó, Capitólio, Cataguases, Contagem, Diamantina, Indaiabira, Itabirito, Itambacuri, Lima Duarte, Montes Claros, Paulistas, Pedra Dourada, Poços de Caldas, São Sebastião do Paraíso, São Tiago, Sete Lagoas, Uberaba e Unaí, com base em apontamentos diversos: pagamento de remuneração com recurso do fundo para servidores em situação de afastamento para fins de aposentadoria; profissionais em desvio de função; serventes escolares pagos com a fatia dos 60% destinados à remuneração de professores; gasto excessivo com transporte terceirizado; não reajuste de salários de professores e falta de investimento em capacitação; aquisição de produto que foi entregue diferente do contratado; divergências na quilometragem do transporte das linhas licitadas no município; solicitações de documentos ao executivo que não foram respondidas, entre outros.

### **3.17 Assinatura do parecer**

Mais de 100 (cem) documentos analisados (o que corresponde a 12%) não possuíam assinatura de nenhum membro do conselho, enquanto 271 (32%) foram assinados apenas pelo presidente do conselho e 472 (56%) pelo presidente e pelos demais conselheiros. Esses dados revelam não ser possível afirmar se o corpo componente dos conselhos foi cientificado do conteúdo dos documentos emitidos em 44% dos arquivos enviados ao Tribunal de Contas pelos municípios mineiros em 2019.

### **3.18 Percepção do avaliador sobre o parecer**

O questionário de análise utilizado permitiu aos pesquisadores avaliarem qualitativamente os documentos. As opções disponíveis para classificação foram: exemplar, muito bom, regular e ruim. O resultado apontou que os conselhos realmente têm dificuldade para produzir um parecer consubstanciado, cujas informações permitam aferir o trabalho de acompanhamento da aplicação dos recursos do fundo. Do total de pareceres, 78,9% foram classificados como ruins, pois não atenderam a nenhum, ou quase nenhum, dos critérios essenciais do monitoramento, ao passo que 15,9% foram considerados razoáveis. Grande parte dos documentos apresentava apenas informações contábeis sobre volume de recurso recebido. Alguns pareceres e atas, mesmo aferindo desvios de pagamentos e irregularidades nos gastos, aprovaram as contas apresentadas pelos municípios. É importante salientar que todas as impressões dos pesquisadores foram induzidas pela análise dos documentos (atas/pareceres) emitidos pelos conselhos, não sendo possível afirmar se a atuação do conselho foi, de fato, restrita ao que foi informado nas atas e pareceres.

Destacam-se os conselhos que enviaram pareceres avaliados com conceito muito bom (4,8%): Barroso, Betim, Canápolis, Capinópolis, Carai, Carrancas, Cascalho Rico, Comercinho, Conceição da Barra De Minas, Corinto, Coromandel, Coronel Xavier Chaves, Curvelo, Diamantina, Dom Bosco, Dolores de Campos, Douradoquara, Esmeraldas, Estrela do Sul, Indaiabira, Ipatinga, Itutinga, Jacinto, Japonvar, Lagoa Dourada, Montes Claros, Nazareno, Padre Paraíso, Pedra Azul, Piedade Do Rio Grande, Prados, Prata, Presidente Olegário, Resende Costa, Ribeirão Vermelho, Rio Casca, Rio do Prado, Rubelita, Santa Cruz de Salinas, São João del-Rei e Senhora dos Remédios. Esses conselhos mostraram-se atuantes, com bom nível de especificação nos documentos expedidos; entretanto, omitiram-se em relação a aspectos fundamentais de sua atuação, como a verificação do censo escolar ou a análise do recurso empregado no transporte escolar ou algum outro elemento componente da análise proposta.

Apenas três pareceres (0,4%) exarados pelos conselhos foram avaliados como exemplares: Araguari, Abadia dos Dourados e São Tiago. O que se destaca nos pareceres citados é o alto nível de especificação dos gastos e a minúcia do trabalho de acompanhamento dos conselhos, que cotejaram os gastos com a documentação apresentada pelo Executivo. São documentos bastante robustos, que atenderam a todos, ou a quase todos, os quesitos relacionados no questionário de análise, demonstrando serem conselhos atuantes, capacitados e diligentes conforme suas atribuições.

## 4 CONCLUSÕES

O presente trabalho buscou contribuir para o fortalecimento das redes de controle na educação. Para tanto, foram analisados pareceres emitidos pelos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb referentes ao exercício de 2019.

Considerado o principal mecanismo de financiamento da educação básica do país, o Fundeb, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, passou a ter caráter permanente. Ademais, com a inserção no corpo da Constituição em seu art. 212-A, tornou-se mais redistributivo, já que parte da complementação da União, que passou de 10% para 23%, contempla a previsão de destinação às redes municipais de ensino mais pobres de todos os estados brasileiros, entre outros avanços.

Estando sujeitos às diversas formas de controle, quais sejam, controle interno, exercido pelo Poder Executivo, e controle externo, atribuído ao Legislativo com apoio dos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público, os recursos públicos do Fundeb apresentam características especiais no que tange ao acompanhamento da sua distribuição, transferência e aplicação, pois conta com a participação dos cidadãos e de organizações da sociedade civil, o chamado controle social.

Dessa forma, em consonância com a previsão legal, os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb se apresentam como órgãos colegiados, autônomos de controle social cuja função precípua é a fiscalização dos recursos públicos vinculados à educação.

A pesquisa desenvolvida investigou a participação dos tribunais de contas em âmbito nacional na regulamentação do conteúdo dos pareceres emitidos pelos conselhos. Salvo ações pontuais, o cenário revelou a ausência de regulamentação uniforme por meio de ato infralegal oriundo das cortes de contas a respeito do teor dos pareceres emitidos pelos CACS de todo o Brasil. Essa situação impacta a efetividade do controle exercido por esses importantes atores do processo de controle.

Conforme previsto na Lei nº 11.494/2007 (integralmente vigente à época), cabe aos conselhos a emissão de parecer a respeito da prestação de contas dos recursos dos fundos que o ente federativo presta ao respectivo tribunal de contas. Tal atribuição não sofreu alteração na Lei nº 14.113/2020.

Portanto, almejando contribuir para o processo de reflexão do controle na educação, o grupo de pesquisadores se dedicou à análise do conteúdo dos pareceres emitidos pelos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb no exercício de 2019, pré-pandemia da Covid-19, apresentados ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Para análise dos pareceres, utilizou-se a seguinte metodologia: os documentos localizados foram distribuídos entre os componentes do grupo que, após a leitura, realizaram o preenchimento de um questionário com 18 (dezoito) questões cadastradas no Google Formulários, com a finalidade de estabelecer uma padronização objetiva de critérios para avaliação.

Em resumo, foram estes os achados da pesquisa:

a) Aplicação dos percentuais mínimo (60%) e máximo (40%) previstos na Lei nº 11.494/2007: Quanto à aplicação do então percentual mínimo dos recursos do fundo na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, ou seja, 60% dos recursos do fundo, segundo previsão da Lei nº 11.494/2007, verificou-se que a análise da questão constou em 90,44% dos pareceres, tema que obteve o maior índice entre os 18 itens do questionário. Curiosamente, com relação aos 40% de aplicação máxima em ações de MDE, apenas 40,45% dos pareceres expressaram alguma abordagem;

b) Os servidores remunerados com a verba do Fundeb se enquadravam, de fato, no conceito legal de “profissional do magistério”? Foi verificado que em 92,45% dos pareceres tal exame não foi realizado. Cabe destaque para a alteração da atual Lei nº 14.113/2020, que expandiu os profissionais abarcados por esta reserva de recursos que atendam a requisitos específicos, demandando ainda consolidação dos entendimentos afetos ao tema, a fim de

assegurar a correta aplicação dos recursos destinados ao pagamento dos profissionais da educação básica;

c) Os servidores remunerados com recursos do Fundeb exercem efetivamente a função na rede pública? Em 93,87% dos pareceres examinados não houve referida verificação. Para tanto, faz-se necessário que o conselho se atente para tal verificação, situação que implica avaliar os documentos que devem ser requisitados ao Poder Executivo, a fim de buscar informações sobre lotação dos servidores e, em caso de identificação de irregularidades, deve ser noticiada a necessidade da correção destas.

d) As contribuições previdenciárias foram efetivamente recolhidas com os recursos do Fundeb? Constatou-se que 94,81% dos pareceres desconsideraram o assunto. Conforme assinalado no manual do FNDE, a remuneração se constitui pelo total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica, nela se incluindo os encargos sociais, FGTS e previdência dos servidores. O tema se manteve inalterado na legislação atual devido à sua relevância. A inobservância deste relevante ponto pode acarretar danos ao erário, bem como prejudicar a aposentação dos profissionais da educação básica

e) Valor aplicado em MDE e sua conformidade com o art. 212 da CR/88: Em 81,84% dos pareceres não se constatou qualquer manifestação quanto ao cumprimento do percentual mínimo constitucional de 25% de que trata o art. 212 da CR/88. Contudo a questão não pode deixar de ser analisada, como determinava a Lei nº 11.494/2007 e segue determinando, agora de forma mais explícita, a Lei nº 14.113/2020;

f) Valores inscritos em restos a pagar: Os valores inscritos em restos a pagar não foram mencionados em 81,84% dos pareceres. Por sua relevância, a análise e acompanhamento dos valores inscritos em restos a pagar, e se estes se encontram acobertados com os recursos do Fundeb e se foram aplicados em despesas próprias de MDE, devem ser realizadas por parte dos conselhos afim de se monitorar o almejado controle das despesas públicas no setor educacional, conforme também orienta a Instrução Normativa 13/2008 do TCE/MG;

g) Autenticidade e legalidade dos documentos comprobatórios das despesas dos fundos: A temática não foi considerada nem por amostragem em 71,35% dos pareceres analisados. É de suma importância que os membros do conselho busquem ter acesso a estes documentos para garantir a sua efetiva atuação como órgão de controle social. Nesse sentido, é assegurada pela legislação nacional a possibilidade de requisição de cópias de documentos para a efetiva atuação dos conselhos;

h) Desvio de recursos para eventuais custeios de outros gastos alheios à manutenção de desenvolvimento do ensino: 98% dos pareceres não abordaram o pagamento de aposentados e pensionistas de servidores da educação; 98,58% não apresentaram considerações sobre o pagamento de programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social e 98,47% dos pareceres examinados não abordaram o pagamento de subvenções a entidades públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo e cultural, revelando pouca ou nenhuma atuação sobre a análise fática dos artigos 70 e 71 da LDB;

i) Supervisão do censo escolar: Compreendendo a supervisão do censo escolar como das mais antigas e relevantes atribuições conferidas aos conselhos do Fundeb, espera-se o envolvimento ativo dos conselhos para que seja alcançado o quadro da educação no Brasil apto a contribuir para a formulação de políticas públicas na área educacional. Cabe especial destaque para a importância dos resultados do censo escolar para o planejamento da distribuição dos recursos. Contudo, ficou constatado o silêncio de 92,22% dos pareceres quanto a temática;

j) Supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual: 89,98% dos pareceres também não se pronunciaram quanto à indispensável atividade de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual. Sabe-se que tal envolvimento pode assim contribuir para a formulação de projetos, atividades e metas que mais se aproximem da realidade,

direcionando a aplicação de recursos vinculados à educação e corrigindo eventuais erros nas políticas públicas a serem executadas;

k) Recursos do PNATE/PEJA: No que tange ao acompanhamento da aplicação dos recursos dos programas federais, 90,68% dos pareceres não demonstraram envolvimento com essa atribuição;

l) Questões formais: Apesar de a legislação ser expressa ao determinar a emissão de parecer por parte dos CACS-Fundeb, 16% dos conselhos enviaram uma cópia da ata de reunião; 12% não opinaram conclusivamente pela aprovação, aprovação com ressalva ou reprovação; 12% dos pareceres não foram assinados por nenhum membro do conselho e 44% dos pareceres não foram assinados pelos demais conselheiros além do presidente;

m) Os resultados ora apresentados com relação ao conteúdo e à forma dos pareceres levaram os pesquisadores a considerarem a grande maioria, quase 80%, como “ruim”, e quase 16% como “razoável”, ressaltando algumas situações merecedoras de destaque.

Os resultados deste estudo devem ser interpretados com cautela devido às limitações da pesquisa, que contou com a análise do parecer apresentado à Corte de Contas mineira referente ao ano de 2019, e não da atividade fática da atuação dessa instância de controle. É importante frisar que todas as impressões dos pesquisadores foram induzidas pela análise dos documentos (atas/pareceres) emitidos pelos conselhos, não sendo possível afirmar se a atuação do conselho foi, de fato, restrita ao que foi informado nas atas e pareceres.

Com base na análise empreendida, puderam ser identificadas a precariedade e a carência de atenção para a forma e o conteúdo dos pareceres exarados pelos conselhos do Fundeb no âmbito do estado de Minas Gerais no exercício das funções de fiscalização e acompanhamento no campo educacional.

Espera-se que os quesitos apresentados e as análises produzidas possam orientar a atuação e a elaboração dos pareceres vindouros por parte dos conselhos do Fundeb. É necessário reconhecer a multiplicidade dos desafios apresentados ao controle social no Brasil, em especial aos CACS, para os quais são exigidos um vasto rol de competências, entre as quais se destacam: conhecimentos jurídicos, familiaridade com análise de dados contábeis, muita responsabilidade e compromisso para com suas atribuições, além, é claro, da disponibilidade de tempo. Acrescente-se a essa lista o desafio de garantir a autonomia e a independência do Poder Executivo.

Para vencer esses grandes desafios, cumpre destacar a necessidade de busca de representantes orientados para a relevância das funções que lhes serão atribuídas. É imperioso ressaltar a importância do papel dos tribunais de contas na proposição e fomento à capacitação de conselheiros, bem como na normatização, de forma clara e objetiva, de orientações sobre as atribuições conferidas a eles pela lei, bem como sobre a construção de pareceres realmente circunstanciados e que contribuam para o controle externo.

Em resumo, urge a necessidade de estabelecimento de conexões dialógicas entre os diversos atores envolvidos no controle da política pública educacional para garantir sua efetividade e eficácia.

## **LINKS PARA OS ANEXOS:**

### **Anexo I:**

<https://escoladecontas.tce.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Anexo-I-Planilha-atos-normativos-Tribunais-de-Contas.pdf>

### **Anexo II**

<https://escoladecontas.tce.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Anexo-II-Classificacao-de-acordo-com-as-categorias-Tribunais-de-Contas-do-Brasil.pdf>

## Anexo III

<https://escoladecontas.tce.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Anexo-III-Versao-imagem.pdf>

## Anexo IV

<https://escoladecontas.tce.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Anexo-IV-Graficos-de-Resultados-da-Analise-dos-Pareceres-FUNDEB-2019.pdf>

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jun. 2004.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 de jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE – e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jun. 2014.

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, 26 dez. 2020.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 28-29, p. 85-106, 1993.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo plano nacional de educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 41, n. 144, p. 790–811, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/cp/a/DPBdZZK6LgjqFqbZBLPDstM/?lang=pt> Acesso em: 31 jul. 2021.

MARTINS, Paulo de Sena. O controle social na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/H-Coord\\_Legislativa-Setex-Andamento-2009\\_614.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/H-Coord_Legislativa-Setex-Andamento-2009_614.pdf) Acesso em: 31 jul. 2021.

MINAS GERAIS. Instrução Normativa nº 13, de 3 de dezembro de 2008, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, do art. 201 da Constituição Estadual, do art. 60 do Ato das Disposições



Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, da Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006 e das Leis Federais ns. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 10.845, de 05 de março de 2004 e 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamentada pelos Decretos Federais ns. 6.253, de 13 de novembro de 2007 e 6.278, de 29 de novembro de 2007. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 23 dez. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Manual de orientação do Fundeb*. Brasília, DF, 2021.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

TEIXEIRA, Anísio. Plano nacional de educação. Referente aos fundos nacionais de ensino primário, médio e superior. *Documenta*. Rio de Janeiro, n. 8, out. 1962.

