

ANDREA LÚCIA DORINI DE OLIVEIRA CARVALHO ROSSI

O FUNDEB E OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS: ORIGENS,  
APLICAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À  
EDUCAÇÃO BÁSICA

ANDREA LÚCIA DORINI DE OLIVEIRA CARVALHO ROSSI

O FUNDEB E OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS: ORIGENS,  
APLICAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À  
EDUCAÇÃO BÁSICA

Trabalho de Conclusão apresentado ao Programa de Iniciação Científica (PIC) do Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e à Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA.

**Orientanda: Andrea Lúcia Dorini de Oliveira Carvalho Rossi**

**Orientador: Eduardo Augusto Vella Gonçalves**

**Linha de Pesquisa: Ciências Sociais e Aplicadas**

Assis

2011

## **ABREVIações E SIGLAS**

<b>LDBEN ou LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>CF</b>	Constituição da República Federativa do Brasil
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentária
<b>LOA</b>	Lei de Orçamento Anual
<b>ADCT</b>	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>2 O FUNDEB E A EDUCAÇÃO BÁSICA.....</b>	<b>7</b>
2.1 A Educação Básica brasileira: conceito, legislação e financiamento.....	7
2.2 O FUNDEB: criação e objetivos.....	15
<b>3 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS APLICADOS AO FUNDEB.....</b>	<b>24</b>
3.1 Composição da Receita do FUNDEB .....	25
3.2 A elaboração da legislação orçamentária e os recursos do FUNDEB.....	29
3.3 Mecanismos de controle e fiscalização orçamentária .....	31
<b>4 ESTUDO DE CASO: O MUNICÍPIO DE ASSIS E OS RECURSOS DO FUNDEB.....</b>	<b>37</b>
4.1 A legislação orçamentária e a previsão de recursos oriundos do FUNDEF .....	37
4.2 Os mecanismos de fiscalização, acompanhamento e controle..	42
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>45</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>
<b>7 ANEXOS.....</b>	<b>53</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste trabalho de pesquisa é analisar os mecanismos de composição da receita do FUNDEB, os mecanismos de fiscalização presentes na legislação e sua efetividade através da composição dos Conselhos e outros órgãos competentes para tal função.

A relevância da presente pesquisa está na necessidade de conscientização social sobre a importância do FUNDEB, os mecanismos de composição orçamentária vinculada à Educação e o processo de fiscalização e seu acompanhamento pela sociedade. É premente a necessidade de verificação e o acompanhamento dos gastos realizados pelas secretarias de Educação municipais. Como foco central, será analisado o Conselho Municipal do FUNDEB do município de Assis. O entendimento da legislação sobre o FUNDEB, aliado às políticas públicas educacionais, permitem o acompanhamento da sociedade sobre os recursos destinados à Educação e, principalmente, possibilidade de intervenção e busca de melhorias na qualidade dos sistemas educacionais públicos. A partir da criação do FUNDEB, os recursos destinados à Educação estão tomando vultos cada vez maiores e necessitam um acompanhamento da população em relação à sua utilização e efetiva aplicação no sistema educacional.

A principal forma de pesquisa adotada nesta pesquisa foi a pesquisa bibliográfica. Entende-se que esta é uma etapa fundamental em todo trabalho científico na medida em que dá o embasamento teórico do trabalho científico. Esta pesquisa consistiu em levantamento, seleção, fichamento e arquivamento de informações relacionadas ao tema e obtidas através de uma bibliografia levantada no decorrer do seu desenvolvimento.

A pesquisa de campo foi realizada após o estudo bibliográfico. O tipo de pesquisa de campo adotado foi a exploratória e teve como finalidade o aprofundamento do conhecimento sobre o assunto estudado. No entanto, os resultados desta pesquisa se mostraram frustrados já que não foi possível o acesso à documentação do Conselho Municipal do FUNDEB e à documentação da Secretaria Municipal de Educação referentes à aplicação dos recursos do FUNDEB no município de Assis. Apenas o acesso aos arquivos da Câmara Municipal que

compõe as leis orçamentárias do ano de 2006 a 2009, que correspondem ao Plano Plurianual, assim como às decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em relação aos relatórios das contas da Prefeitura Municipal de Assis.

Este trabalho está dividido em três capítulos assim estruturados:

O primeiro capítulo aborda os conceitos e as legislações sobre a Educação Básica e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, além de historicizar a transição do FUNDEF para o FUNDEB. O objetivo deste capítulo é apresentar ao leitor os fundamentos conceituais, teóricos e legais do objeto de pesquisa.

O segundo capítulo traz os princípios orçamentários estabelecidos pela doutrina e pelo ordenamento jurídico assim como os conceitos de receita, orçamento e mecanismos de fiscalização aplicados ao FUNDEB.

Finalmente, no terceiro capítulo, embora incompleta a documentação, tem como objeto de análise dos recursos do FUNDEB no município de Assis. Através dos dados do Tesouro Nacional, das legislações municipais e das decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, é possível verificar alguns dados financeiros sobre a distribuição destes recursos na Educação Básica em Assis.

## 2 A EDUCAÇÃO BÁSICA E O FUNDEB: LEGISLAÇÃO

É premente salientar que a definição e o esclarecimento sobre a Educação Básica no Brasil é necessária para entender o que vem a ser o FUNDEB e seus objetivos. Desta forma, este capítulo apresentará, conforme a legislação e a literatura, as suas definições conceituais.

### 2.1 A Educação Básica brasileira: conceito, legislação e financiamento

A Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 aborda a Educação em vários artigos. Apresentar-se-á as principais definições necessárias para o entendimento do objeto de pesquisa versado.

Quanto à Educação como Direito Social, o artigo 6º assim apregoa:

*Art. 6º São **direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

Quanto ao papel do Estado na escolarização do brasileiro, leia-se o seguinte texto (grifo nosso):

*Art. 208. O **dever do Estado com a educação** será efetivado mediante a garantia de:*

*I - **educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;***

*II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;*

*III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;*

*IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;*

*V - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;*

*(...)*

*VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.*

*§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.*

*§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.*

*§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.*

O posicionamento do dever do Estado diante da Educação presente na Carta Magna é refletido na LDBEN, Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que, como obrigação da União prevista artigo 22, inciso XXIV, legisla e delinea os caminhos, os princípios e as prerrogativas da Educação Nacional.

Para Cury (2007, p. 847), historicamente a Educação Brasileira tem demonstrado carências em seus resultados. Sua característica se mostrava claramente seletiva e elitista assim como uma ausência de política educacional por parte dos governos. O autor esclarece:

*Daí a Constituição da República de 1988 (CR/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) conferirem tal relevância à educação que a eleva à categoria de princípio e de direito social (art. 6º da CR/88), articulando-a com a proteção à cidadania e com a dignidade da pessoa humana (art. 205 e 3º da CR/88).*

Com Constituição Federal de 1988 e a LDBEN de 1996, houve diversas mudanças às leis anteriores referentes à Educação Brasileira. Uma das principais mudanças foi a definição de Educação Básica, gratuita e obrigatória, que ampliou o tempo despendido à formação educacional do brasileiro como responsabilidade do Estado. A definição já está presente no artigo 208, inciso I, da Constituição Federal mas a LDBEN esclarece quanto à sua execução e ainda amplia alguns elementos como a questão da Educação Infantil, por exemplo. Nesta lei, a Educação Infantil é inserida como a “primeira etapa da Educação Básica”. Esta discrepância tem gerado alguns entraves, inclusive de ordem orçamentária, mas que não serão objeto de análise neste momento. Vide a redação do artigo 208, inciso I, em contraposição do artigo 21, inciso I.

Cury (2002, p. 170), sobre o conceito de Educação Básica, assim o descreve:

*Trata-se, pois, de um conceito novo, original e amplo em nossa legislação educacional, fruto de muita luta e de muito esforço por parte de educadores que se esmeraram para que determinados anseios se formalizassem em lei.*  
(...)

*A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar.*

*Resulta daí que a educação infantil é a base da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento, e é de uma visão do todo como base que se pode ter uma visão conseqüente das partes.*

*A educação básica torna-se, dentro do art. 4º da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado em atendê-lo mediante oferta qualificada.*

A Educação Básica como obrigatoriedade está assim definida nesta lei:

*Art. 21. A educação escolar compõe-se de:*

*I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;*

*(...)*

*Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da **educação básica**, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.*

*Art. 30. A educação infantil será oferecida em:*

*I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;*

*II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.*

*(...)*

*Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:*

*(...)*

*Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:*

*(...)*

Assim, pode-se extrair que a Educação Básica atinge uma população que está em uma faixa etária de 0 a 17 anos sendo a Educação Infantil de 0 a 5 anos (de 0 a 3 a creche e de 3 a 5 a Pré-Escola), o Ensino Fundamental de 6 a 14 anos (6 a 10 as séries iniciais e de 11 a 14 as séries complementares) e o Ensino Médio de 15 a 17 anos. Inclui-se ainda a Educação de Jovens e Adultos que corresponde aos maiores de 18 anos que não concluíram a Educação Básica conforme será abordado adiante.

Quanto ao papel do Estado na Educação Básica dos cidadãos e a obrigatoriedade de seu oferecimento de forma gratuita, pode-se verificar o posicionamento legal nos seguintes artigos da LDBEN (grifo nosso):

*Art. 2º A educação, **dever da família e do Estado**, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

*(...)*

*Art. 4º **O dever do Estado** com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:*

*I - **ensino fundamental, obrigatório e gratuito**, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;*

*II - universalização do **ensino médio gratuito**;*

*III - atendimento **educacional especializado gratuito** aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;*

*IV - **atendimento gratuito em creches e pré-escolas** às crianças de zero a seis anos de idade;*

Na LDBEN anterior, Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971, a obrigatoriedade escolar e sua gratuidade estavam limitadas ao então chamado de 1o. Grau conforme os artigos 20 e 44 desta lei (grifo nosso):

*Art. 20. O ensino de 1º grau será **obrigatório dos 7 aos 14 anos**, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula. Parágrafo único. Nos Estados, no Distrito Federal, nos Territórios e nos Municípios, deverá a administração do ensino fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incentivar a frequência dos alunos.*

*(...)*

*Art. 44 Nos estabelecimentos oficiais, o ensino de 1º grau é **gratuito dos 7 aos 14 anos**, e o de níveis ulteriores sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos e não tenham repetido mais de um ano letivo ou estudos correspondentes no regime de matrícula por disciplinas.*

Com a Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, houve a permanência da obrigatoriedade da escolaridade ao agora denominado Ensino Fundamental que, em sua essência, corresponde à formação escolar nas faixas etárias de 6 a 14 anos e “inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” conforme o previsto no inciso I do artigo 4º desta lei. Esta extensão prevista no artigo 4, I, abre a definição da Educação de Jovens e Adultos descrita em seu Capítulo I, Sessão V:

*Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.*

*§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.*

*§ 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.*

No entanto, a questão da gratuidade foi estendida em relação ao dever do Estado que passou a se obrigar pela Educação Básica que, como demonstrado anteriormente, passa a atingir a faixa etária de 0 a 17 anos no ensino regular e acima de 18 anos para a Educação de Jovens e Adultos. Desta forma, inclui-se como dever do Estado a Educação Infantil, o Ensino Médio, a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Especial.

Há que se pensar, também, sobre os recursos que estão destinados ao financiamento da Educação Básica oferecida pelo Estado.

Cury (2002, p. 174/175) alerta que

A nova LDB instaurou o conceito de educação básica como direito da cidadania e dever do Estado cobrindo três etapas seqüenciais da escolarização: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. E os recursos vinculados devem ser voltados para a manutenção e o desenvolvimento da educação.

A contrapartida deste ponto é a focalização da política educacional no ensino fundamental gratuito, obrigatório, presencial, na faixa etária de 7 a 14 anos. Como se sabe a focalização é um modo de priorizar uma etapa do ensino cujo foco pode significar o recuo ou o amortecimento ou o retardamento quanto à universalização de outras etapas da educação básica e a sua sustentação por meio de recursos suficientes.

A afirmação de Cury sobre a focalização da política educacional brasileira pós-1988 ser pautada no Ensino Fundamental se concretizou após alguns anos. O ponto de partida foi o artigo 60 da ADCT modificado pela Emenda Constitucional no. 14 no ano de 1996. A partir desta alteração, passou a determinar os caminhos da atual LDBEN, também de 1996, e, principalmente no que apregoava o Plano Nacional da Educação de 2001, na efetividade de um fundo nacional onde se concentrava a destinação financeira de recurso para o Ensino Fundamental oriundos de várias rubricas tributárias.

Sobre o financiamento da Educação Básica no Brasil, Abrahão (2005, p. 843) a descreve da seguinte forma:

*A educação pública, de acordo com as normas legais vigentes, deve ser realizada pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, que têm a responsabilidade e competência pela manutenção e expansão de três sistemas de ensino. Para viabilizar os gastos com esses sistemas, foi estabelecida uma estrutura de financiamento correspondente.*

*Neste sentido, a União deve aplicar recursos na execução de alguns programas/ações próprios, além de poder transferir recursos para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de suas receitas, os estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Por sua vez, na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais são somados a seus recursos próprios. Ou seja, se seguido o estabelecido pela norma legal, o regime de financiamento entre os entes federados deve se pautar pela colaboração, além do que a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados está condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de estados, do Distrito Federal e dos municípios.*

*A estrutura de financiamento da educação é fortemente baseada em impostos, que são recursos gerais tomados à sociedade. Isso significa que parcela expressiva dos recursos, principalmente de estados, Distrito Federal e municípios, é proveniente da arrecadação tributária, sobretudo em razão da vinculação de impostos. Essa forma de financiamento para a educação – reserva de determinado porcentual do valor arrecadado mediante impostos – tem sido uma das medidas políticas mais importantes para garantir a*

*disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do Poder Público nessa área. Neste sentido, a área de educação historicamente conviveu com um preceito constitucional com este teor, tanto que a Constituição Federal (CF) de 1988 aprovou alguns artigos em defesa dos recursos reservados à educação pública.*

Dentre os artigos constitucionais que estabelecem a arrecadação tributária, principalmente os impostos, assim como define o sistema de composição de recursos a serem aplicados na Educação Brasileira, pode-se indicar o seguinte artigo:

Art. 212. 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.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Assim, pode-se dizer que o sistema administrativo financeiro da Educação no Brasil é consociativo com corresponsabilidade dos entes federativos União, Distrito Federal, Estado e Municípios como pode ser visto no Título IV da LDBEN:

*Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.*

*§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.*

*§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.*

Outro fundamento desta forma de organização gestora financeira da Educação no Brasil é o artigo 214 da Constituição Federal que prevê a elaboração

de um Plano Nacional de Educação que norteará as ações dos entes federados no que tange à Educação Básica no Brasil:

*Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:*

*(...)*

*VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.*

Quanto ao financiamento da Educação Brasileira, Callegari (2008) apresenta a necessidade de se rever as questões tributárias e a composição da receita destinada à Educação. Aliada a esta questão, a verificação da aplicação dos recursos também deve ser um elemento de destaque:

*É desse mínimo esforço definido por Lei, indispensável, mas insuficiente, que resulta um montante de aproximadamente R\$ 90 bilhões, o equivalente a minguados 4 % do PIB brasileiro. Recursos esses, diga-se sem demora, que representam a metade do que se paga para os bancos, todos os anos, a título de serviço da dívida pública. E, enquanto isso acontece, todas as avaliações e os indicadores, nacionais e internacionais, dão “nota vermelha” à qualidade da educação básica brasileira. É que nem mesmo aquilo que a Lei estipula como investimento mínimo, de fato é respeitado. Exemplo: apesar do que manda a Constituição, desde o ano de 1994 os 18% que a União está obrigada a destinar para a Educação não são mais 18, mas apenas 14,4%. Essa redução é provocada pelos efeitos do que hoje se conhece por DRU (Desvinculação das Receitas da União), sistematicamente prorrogada (por Lei) pelos sucessivos governos. Em consequência dela, nesses últimos 14 anos R\$ 100 bilhões já deixaram de ser investidos no ensino público. São R\$ 7 bilhões a cada ano, dinheiro suficiente para construir 4 mil escolas ou dar um aumento de R\$ 300 por mês para cada professor da rede pública. Portanto, agora é de se esperar que uma reforma tributária venha a por fim a essa esquizofrenia legal, esse dá e tira, mais tira do que dá, que produz tamanho desfalque nas verbas do ensino público. E mais: precisamos de uma reforma que projete uma estrutura tributária capaz de destinar à Educação pelo menos 7% do PIB, como foi proposto pelo Plano Nacional de Educação.”*

É mister ressaltar a citação e referência constante dos autores, assim como está presente na legislação ora apresentada, ao Plano Nacional de Educação. É no Plano Nacional de Educação que um elemento importante para a pesquisa realizada aparece no que tange à questão de financiamento da Educação Básica Brasileira. O Plano Nacional de Educação traça metas e objetivos nacionais, com prazo decenal, para as políticas públicas a serem adotadas pelos entes federados brasileiros. Este

plano é elaborado a partir de um diagnóstico da Educação nacional e propõe ações a serem desenvolvidas para atingir as metas e os objetivos delineados. Findo o decênio, novo plano nacional deve ser apresentado a partir de novo diagnóstico referente ao plano anterior. O Plano Nacional de Educação ao qual se refere as citações anteriores corresponde ao decênio 2002/2011.

É no Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que é delineado o papel do FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, antes mesmo da aprovação da LDBEN 9394/96.

Para Cury (2002, 175),

*Com efeito, o FUNDEF foi o modelo encontrado para que a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental fosse o foco das políticas com envolvimento das três esferas federadas, com a prioridade dessa etapa atribuída aos municípios. Trata-se de uma decisão planejada do poder público federal, intencionalmente dirigida, e talvez seja a única política a apresentar resultados positivos. Municípios que jamais haviam investido em educação fundamental, sob pena de perdas de recursos, viram-se obrigados a repensar suas políticas para o setor. É preciso reconhecer que a inspiração cooperativa dos três níveis de poder provém de iniciativas e propostas postas por Anísio Teixeira na década de 1950.*

Este posicionamento de Cury pode ser reforçado na medida em que verificamos a descrição diagnóstica presente no Plano Nacional da Educação (2001) a respeito do papel deste fundo nas melhorias da Educação:

No campo da remuneração, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério está fazendo uma extraordinária mudança naqueles Estados e Municípios onde o professor recebia salários muito baixos, inferiores ao salário mínimo. Devem ser aplicados, obrigatoriamente, pelo menos 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração do pessoal de magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (Lei 9.429/96, art. 7º). Nos Estados e Municípios onde o salário já era mais alto do que o possibilitado pelo FUNDEF, não houve melhoria para os professores, antes, dificuldades adicionais para certos Municípios manter o padrão anterior de remuneração. A avaliação do FUNDEF vem apontando as falhas e sugerindo revisões com vistas a solucionar os problemas que vêm ocorrendo. Em alguns lugares, os professores de educação infantil, de jovens e adultos e de ensino médio, ficaram prejudicados. Se os 10% dos mínimos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não postos no FUNDEF forem efetivamente destinados, nos Municípios, à educação infantil e, nos Estados, ao ensino médio, os problemas ficarão em parte minimizados.

(...)

Os núcleos da proposta do FUNDEF são: o estabelecimento de um valor mínimo por aluno a ser despendido anualmente (fixado em 315 reais para os anos de 1998 e 1999); a redistribuição dos recursos do fundo, segundo o número de matrículas e a subvinculação de 60% de seu valor para o pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício. Se o fundo, no âmbito de determinado estado não atingir o valor mínimo, a União efetua

a complementação. Em 1998 esta foi equivalente a cerca de 435 milhões (Tabela 23). Para o exercício de 1999 a previsão é de que a complementação da União seja de cerca de 610 milhões (Portaria nº 286/99-MF).

A seguir, passaremos a dissertar sobre a criação de fundos especiais que para complementar o orçamento destinado à Educação: o FUNDEF e o FUNDEB, este último o principal objeto desta pesquisa.

## 2.2 O FUNDEB: criação e objetivos

Em 1996, o Ministério da Educação criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) para atender o ensino fundamental através da Emenda Constitucional no. 14. Os recursos para o FUNDEF vinham das receitas dos impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios vinculados à educação.

O ponto de partida para a criação de um fundo especial para a Educação foi a modificação do artigo 60 da ADCT alterado pela Emenda Constitucional no. 14 em 12 de setembro de 1996 que passou a ter o seguinte texto:

"Art 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.'

Com a alteração do artigo 60 da ADCT, abriu-se as portas para a efetiva criação do então denominado FUNDEF. A Lei que cria o FUNDEF é a 9.424 de 24 de dezembro de 1996. O FUNDEF vigorou de 1997 até 2006, quando foi substituído pelo FUNDEB. Agora, toda a Educação Básica, da creche ao ensino médio, passa a ser beneficiada com recursos federais, estaduais e municipais além dos previstos constitucionalmente.

Para Callegari (s/d), o FUNDEB foi criado como parte de compromissos programáticos do Governo Lula e teve como objetivo o aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento da educação. Este aperfeiçoamento visava ampliar e melhorar a oferta de educação pública para crianças, jovens e adultos não apenas vinculadas ao Ensino Fundamental mas também para toda a Educação Básica.

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto nº 6.253 de 13 de dezembro de 2007. Está em vigor desde março de 2007 e se estenderá até 2020 e, de acordo com o Portal MEC, site oficial do governo que apresenta a proposta do FUNDEB,

*“É um importante compromisso da União com a educação básica, na medida em que aumenta em dez vezes o volume anual dos recursos federais. Além disso, materializa a visão sistêmica da educação, pois financia todas as etapas da educação básica e reserva recursos para os programas direcionados a jovens e adultos.*

*A estratégia é distribuir os recursos pelo país, levando em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões — a complementação do dinheiro aplicado pela União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno seja inferior ao valor mínimo fixado para cada ano. Ou seja, o FUNDEB tem como principal objetivo promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação.*

*A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim. O Ministério da Educação promove a capacitação dos integrantes dos conselhos.” (BRASIL, Ministério da Educação)*

Embora já apresentada rapidamente a idéia de fundo educacional, é necessário assumir aqui a definição de fundo segundo alguns doutrinadores. O FUNDEB é um fundo especial que tem como objetivo financiar e atender toda a Educação Básica do Brasil. Para Ricardo Lobo Torres,

*Os fundos especiais são instrumentos de descentralização da administração financeira. Constituem uma universalidade de receitas vinculadas a despesas específicas. Administrados pelo órgão público indicado na lei, subordinam-se ao controle externo do Tribunal de Contas.*

*A Lei nº 4.320, de 17.3.64, define: “constitui fundo especial o produto da receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (art. 71).*

Segundo Harada (2008, p. 112), há vários sentidos para se analisar o conceito de fundo em relação à matéria orçamentária. Adotar-se-á aqui a noção de fundos especiais públicos segundo a concepção do Direito Financeiro.

*Os fundos a que se refere o inciso II do § 9º. do artigo 165 da Carta Política significam reservas de certas receitas públicas para a realização de determinados objetivos e serviços de interesse público. Representam uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria em virtude do qual todas as receitas públicas são recolhidas ao Tesouro para daí saírem somente sob forma de pagamentos de despesas consignadas no orçamento. Entretanto, a constituição veda a vinculação da receita de impostos a órgãos, despesas e fundos (art. 167, IV). Daí a necessidade de autorização legislativa específica para a constituição de cada fundo, providência essa, aliás, determinada pelo inciso IX do mesmo artigo, de forma abundante. Os fundos são formados com parcelas de recursos financeiros colocados no orçamento anual ou em créditos adicionais, para consecução de determinada finalidade pública (...)*

Harada alerta ainda sobre um outro elemento fundamental relacionado aos fundos. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha extinguido os fundos até então existentes conforme o artigo 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), condicionou a criação de novos fundos através de leis complementares. É neste contexto legislativo que o FUNDEB toma corpo e assume a sua função junto aos elementos orçamentários ora em análise. Harada (2007, p. 112) alerta ainda pela fragilidade dos fundos especiais quanto aos mecanismos de fiscalização e controle pelo Poder Legislativo. Segundo o autor,

*“o fundo representa sério obstáculo ao efetivo exercício pelo Legislativo de seu poder de fiscalizar e controlar a execução orçamentária, por esvaziar o*

*princípio da especialidade, segundo o qual são discriminados no orçamento anual os créditos cabentes a cada órgão estabelecendo o prazo para a efetivação das despesas.”*

Estes mecanismos de fiscalização serão tratados no capítulo seguinte quando da apresentação dos princípios orçamentários aplicados ao FUNDEB.

O FUNDEB tem sido amplamente discutido por pesquisadores na área da Educação, principalmente pelos educadores que estudam as políticas públicas educacionais e os processos de financiamento da Educação. Podemos elencar aqui alguns destes pesquisadores e suas contribuições sobre a análise do FUNDEB.

Nicholas Davies (2006, p. 760), ao discorrer sobre o FUNDEB, apresenta a seguinte idéia:

*Previsto para durar 14 anos, o FUNDEB pretende, na visão de seus proponentes e defensores, corrigir as falhas que apontaram no FUNDEF, como a exclusão da educação infantil, EJA e ensino médio e de seus profissionais e a irrisória complementação federal. Embora o FUNDEB tenha sido apresentado pelo governo como a grande solução para os males da educação, é preciso cautela com este discurso salvacionista, sobretudo em época eleitoral. Afinal, se o FUNDEB fosse tão importante para o governo, ele teria encaminhado a sua PEC em 2003, quando teve força política e pressão inclusive para aprovar a reforma da previdência pública, não em junho de 2005, quando ficou acuado com o escândalo do “mensalão”.*

*Por isso, é provável que o governo tenha proposto o FUNDEB em 2005, não porque estivesse seriamente preocupado em “revolucionar” a educação, mas porque quisesse apenas melhorar sua imagem desgastada e recuperar a iniciativa política. Além disso, se o governo pretendesse fazer uma complementação federal significativa para a educação básica dos estados, Distrito Federal e municípios, poderia tê-la feito para o FUNDEF desde 2003, porém não o fez, sendo tal complementação, além de muito aquém da prevista na lei do FUNDEF (n. 9.424), decrescente em termos reais e percentuais e correspondente, em 2006, a cerca de 1% (R\$ 313 milhões) da previsão da receita nacional do FUNDEF (R\$ 35 bilhões).*

Quanto à criação do FUNDEB, captação e redistribuição de receitas assim como sua função no financiamento da Educação Básica, Callegari (s/d) salienta:

*“Ao propor o novo FUNDEB, o Governo se baseia na percepção de que as eventuais virtudes do FUNDEF estariam se esgotando, que a demanda por ensino fundamental tende a continuar caindo devido ao declínio da taxa de natalidade, ao passo que persistem, ou foram até agravados, os problemas de atendimento educacional para crianças em pré-escolas, para os jovens que buscam o ensino médio e para todos aqueles que não conseguiram estudar na idade própria. Além disso, medidas urgentes são necessárias para reverter o atual quadro da baixa qualidade do ensino público quanto aos níveis fundamental e médio.*

*Para dar conta de todos esses desafios, a proposta é criar 27 FUNDEBs, um por Estado (e mais um para o Distrito Federal) e todos com as mesmas características. Uma parcela da receita de impostos do Estado*

*e seus Municípios, exceto o IPTU, o ISS e o ITBI que são impostos municipais, serão canalizados para a formação do FUNDEB num processo gradual que atingirá a marca de 20% de vinculação ao cabo de 4 anos. Os recursos reunidos no FUNDEB serão distribuídos para o Estado e seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino envolvendo pré-escolas, ensino fundamental, médio, educação especial, de jovens e adultos (supletivo), rural e indígena.”*

Mas o que vem a ser efetivamente o FUNDEB?

Este fundo, cuja denominação é “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação” tem natureza contábil e foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente.

O FUNDEB promove a distribuição dos recursos baseado no número de alunos da Educação Básica, conforme os dados do último Censo Escolar. São computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidas constitucionalmente e previstas no Plano Nacional de Educação. Os municípios devem receber os recursos do FUNDEB com base no número de alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) e os Estados com base nos alunos do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) e Ensino Médio. Da mesma forma, a aplicação desses recursos, pelos gestores estaduais e municipais, deve ser direcionada levando-se em consideração a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos Estados e Municípios em relação à Educação Básica.

Estes mecanismos de distribuição estão presentes no art. 211 da Constituição:

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

*(...)*

*§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.*

*§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.*

*§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.*

*§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.*

Os recursos do FUNDEB destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública, seja esta oferecida na modalidade regular, especial ou de jovens e adultos. O tempo de duração do ensino ou a idade dos alunos, assim como o turno de atendimento ou a localização da escola são independentes. Todos que estejam relacionados à Educação Básica pública devem receber recursos do FUNDEB. O que os diferencia é a vinculação ao ente federado. Esta vinculação estabelecerá a forma de aplicação dos recursos assim como os mecanismos de fiscalização desta aplicação.

Para demonstrar as incorporações e as diferenças entre o FUNDEF e o FUNDEB, será adotado o posicionamento de Sena (2008). Assim, passamos a discorrer sobre estes elementos.

Quanto à sua natureza, o FUNDEB continua sendo contábil. Ou seja, é basicamente o controle de repasses de receitas advindas de determinadas rubricas e que compõe um fundo financeiro destinado à Educação Básica. Estes repasses são automáticos e ocorrem no âmbito de cada estado, sem comunicação de recursos para além das fronteiras estaduais. Nesta composição do fundo, há a aplicação de diferentes ponderações para etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento conforme pode ser visto a seguir. Este elemento será melhor explicitado quando discorrer sobre a composição da receita do fundo.

O controle social e o acompanhamento são exercidos por conselhos nas três esferas federativas. São os chamados Conselhos de Acompanhamento e Controle Social que devem ser registrados junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação. Estes conselhos serão objetos de análise posteriormente.

O FUNDEB é destinado a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica conforme o artigo 70 da LDBEN.

*Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:*

*I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;*

*II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;*

*III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;*

*IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;*

*V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;*  
*VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas,*  
*VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;*  
*VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.*

Na coleta de informações sobre o número de alunos matriculados nas várias modalidades da Educação Básica previstas para o repasse de verbas do fundo, há a possibilidade de retificação dos dados do censo por demanda dos entes federados. Não estando atualizados os dados ou havendo ausência de informações por alguma instituição ou ente federado, há a possibilidade de correção dos números de matrículas e assim a atualização dos recursos a serem repassados. Caso não se atinja o valor mínimo correspondente, cabe à União completar os recursos para composição do FUNDEB.

Em relação aos procedimentos que foram aperfeiçoados no FUNDEB, podem ser mencionados alguns itens. O principal deles é a ampliação de atendimento a todas as etapas da Educação Básica que passaram a contar com um mecanismo de financiamento. Houve a inclusão das creches que não estava prevista na proposição enviada pelo Poder Executivo e ocorreu com a ampla mobilização da comunidade educacional.

A regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária, e nunca respeitada pelos governos do período, foi constitucionalizada (no mínimo 10% dos recursos dos fundos) e representa o maior avanço do novo modelo, vitória obtida no Congresso Nacional, que inclusive reconstituiu na lei regulamentadora o texto da Emenda Constitucional n. 53 de 2006, uma vez que a Medida Provisória n. 339/06 havia retirado a expressão. Além da questão do valor mínimo, houve a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União quando esta for necessária.

No FUNDEB, há uma preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional dos conselhos de acompanhamento e controle social. Assim, foram criados impedimentos para que parentes de autoridades integrem os conselhos, foi reforçada sua autonomia, vedado o exercício da presidência por representante do órgão controlado e facultada, na esfera municipal, a transformação do conselho em

câmara do conselho municipal de educação. Foram ainda expressamente previstas a indicação pelos sindicatos e a eleição pelos pares.

Houve também a previsão de uma possibilidade de litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos estaduais e o federal como entidades fiscalizadoras na aplicação dos recursos do fundo.

Quanto ao acesso à documentação contábil, há a previsão de que os registros contábeis e demonstrativos referentes às despesas realizadas estejam permanentemente à disposição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social e dos órgãos de controle interno e externo.

Quanto à questão da Valorização do Profissional da Educação, há a previsão da fixação em lei de piso salarial profissional nacional para o magistério. Este elemento é importante pois reforça o que já estava previsto na LDBEN e no Plano Nacional da Educação. Sendo parte do FUNDEB destinado a este fim, prega-se a valorização nacional destes profissionais ao estabelecer um valor mínimo para a sua remuneração.

É necessário o cômputo das matrículas, para recebimento dos recursos do fundo, tendo como critério obrigatório o atendimento ao âmbito de atuação prioritária, isto é, à função própria (educação infantil e ensino fundamental, para os municípios, e ensino médio e ensino fundamental, para os estados);

A criação do FUNDEB estabelece uma previsão da realização, no prazo de cinco anos, de fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica, conforme o artigo 35, Lei 11.494 de 20 de junho de 2007:

*Art. 35. O Ministério da Educação deverá realizar, em 5 (cinco) anos contados da vigência dos Fundos, fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica nacional, contando com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos trabalhadores da educação e de pais e alunos.*

Este mecanismo visa à análise qualitativa de aplicação dos recursos do fundo, além de estabelecer a garantia de participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade conforme o previsto no artigo 38, parágrafo único.

*Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.*

*Parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo.*

Nota-se, desta forma, que a instituição do FUNDEB é derivada de uma política pública que visa melhor distribuição de receita com o objetivo de garantir os fundamentos constitucionais sobre a Educação Básica no Brasil. Desta forma, o FUNDEB não pode ser analisado apenas em si mesmo quanto ao atendimento de seus objetivos relacionados à qualidade. Esta qualidade deve ser analisada à luz também do Plano Nacional de Educação e as políticas públicas localizadas presentes nos planos gestores dos entes federados responsáveis pela Educação no Brasil.

### 3 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS APLICADOS AO FUNDEB

A análise dos mecanismos de composição da receita do FUNDEB, sua proposta de distribuição e aplicação através dos Planos Plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais específicas é primordial para entendermos os seus mecanismos de aplicação de recursos. Além destes, é essencial que os mecanismos de fiscalização presentes na legislação e sua efetividade através da composição dos Conselhos e outros órgãos competentes para tal função também sejam estudados. Desta forma, neste capítulo, iremos discorrer sobre os conceitos e princípios derivados do Direito Financeiro para entendermos como o FUNDEB é constituído, utilizado e fiscalizado no âmbito dos entes federados.

Os principais conceitos a serem abordados para o desenvolvimento do tema devem ser distribuídos em três grandes grupos: receita, orçamento e fiscalização.

No que tange à receita pública, é necessário entender os conceitos de receitas vinculadas a despesas específicas, receita transferida e a constituição de fundos especiais e estas serão pressupostos para entender a composição do orçamento.

Quanto aos conceitos de orçamento, serão fundamentais termos claros os conceitos de Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Quanto aos procedimentos e responsabilidades de fiscalização de aplicação dos recursos, deverão ser entendidos os papéis dos Tribunais de Contas Estaduais e da União assim como o da Controladoria-Geral da União. O papel do Ministério Público, no exercício da sua função institucional de zelar pelo cumprimento da lei, também deve ser considerado na medida em que atua no sentido de garantir os direitos à educação, assegurados na Constituição Federal, tomando, quando necessário, as providências pertinentes à garantia desse direito.

### 3.1 Composição da Receita do FUNDEB

É importante salientar que a composição orçamentária destinada à Educação Básica é resultante de uma combinação de várias receitas. Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos. Esta composição e os princípios orçamentários que a norteiam serão abordadas no capítulo seguinte.

Segundo Dejalma de Campos (2006), “receita consiste no dinheiro que se recolhe ao Tesouro Nacional e que, por sua natureza, incorpora-se ao patrimônio do Estado”. Pode-se dizer que é a entrada definitiva de dinheiro nos cofres públicos.

As receitas do FUNDEB podem ser classificadas como ordinárias e também derivadas. Ordinárias pois são recebidas no desenvolvimento normal das atividades estatais. Derivadas pois provém do constrangimento do patrimônio do particular e entram na categoria de tributo.

Também se pode classificar algumas destas receitas, principalmente às descritas nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal, como receitas transferidas. São assim denominadas pois não são arrecadadas pela entidade política que vai utilizá-las. Nestes tributos elencados, a responsabilidade para a arrecadação é da União mas o produto desta arrecadação é destinado aos Estados e aos Municípios ou Distrito Federal.

No final de cada ano são realizadas estimativas dos valores anuais do Fundo de cada Estado para o ano seguinte, que servem de base à realização dos cálculos dos valores por aluno/ano de cada Estado e do valor mínimo nacional por aluno/ano.

Os recursos que compõem o FUNDEB têm sua origem na própria arrecadação dos estados, municípios e Distrito Federal. Até sua implementação total, a partir de 2009, o Fundo passou a ser constituído gradativamente até 20% de impostos e transferências constitucionais e de uma parcela de complementação da União para aqueles entes que não conseguirem alcançar o valor mínimo por aluno, fixado nacionalmente.

Segundo Flávio Corrêa de Toledo Jr. (2010),

*FUNDEB ampliou o percentual e a base de financiamento; a taxa hoje atinge 20% das transferências que bancavam o FUNDEF, acrescidas do IPVA, do Imposto de Transmissão "Causa Mortis" – ITCMD e da quota-parte municipal do Imposto Territorial Rural – ITR.*

*Diante disso, claro está que tanto o abolido FUNDEF, quanto o operante FUNDEB consubstanciam maneira de redistribuir tributos entre o Estado e seus Municípios; isso, como já se disse, em favor de setor estratégico para o desenvolvimento nacional: o da Educação.*

Os impostos e tributos que compõem a receita do FUNDEB são:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);
- Recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96;

No final de cada exercício, as estimativas são confrontadas com os valores arrecadados. As diferenças identificadas resultante do confronto são contornadas por meio de ajustes de contas anuais do Fundo, podendo gerar valores financeiros a creditar ou a debitar aos Estados e Municípios.

Além destas receitas derivadas dos tributos elencados, uma outra conta deve ser feita e que é relacionada à responsabilidade da União. Caso o ente federado não atinja o valor mínimo anual estabelecido nacionalmente para o repasse do FUNDEB, deve ser feita a complementação de recursos pela União conforme a proposição estabelecida em relação ao total da arrecadação para o fundo.

Além destes mecanismos constitucionais, também há a definição pelo Ministério da Educação, através da Comissão Intergovernamental de Financiamento

para a Educação Básica de Qualidade, dos fatores de ponderação. O valor mínimo estabelecido para o repasse de receita (R\$ 1.722,05 para 2011) deve ser multiplicado por um número chamado “fator de ponderação”, que varia conforme a etapa e a modalidade do ensino. Veja na tabela os fatores de ponderação para 2011:

Nível de ensino	Fator de ponderação
Creche em tempo integral pública	1,20
Creche em tempo integral conveniada	1,10
Pré-escola em tempo integral	1,30
Creche em tempo parcial pública	0,80
Creche em tempo parcial conveniada	0,80
Pré-escola em tempo parcial	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20
Ensino fundamental em tempo integral	1,30
Ensino médio urbano	1,20
Ensino médio no campo	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
Educação especial	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,20

Tabela 1: Fator de ponderação para o ano de 2011 referente ao valor mínimo.

A medida provisória n.º 339/06, de 28 de dezembro de 2006, especifica as receitas que compõem o FUNDEB e suas proposições:

Composição	FUNDEF	FUNDEB	FUNDEB	FUNDEB	FUNDEB
	2.006	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
FPE	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
IPI-Ex	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
LC 87/96	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
IPVA	0%	6,66%	13,33%	20%	20%
ITCD	0%	6,66%	13,33%	20%	20%
ITR	0%	6,66%	13,33%	20%	20%
Impostos municipais	0%	0%	0%	0%	0%
Complemento da União (R\$)	314 mi	2,0 bi	3,0 bi	4,5 bi	10%
Previsão de valores (ref. 2006)	35,5 bi	41,1 bi	45,9 bi	50,7 bi	
Alunos (base 2006)	30,2	37,0	42,5	48,7	
<i>Per capita</i> (R\$)	1.175	1.111	1.080	1.041	

Tabela 2: Quadro comparativo de repasses de recursos FUNDEF/FUNDEB.

O Poder Executivo Federal, por intermédio dos Ministérios da Educação e da Fazenda, deve publicar todo ano, até o dia 31 de dezembro, os valores que comporão o fundo no ano seguinte, relativos a:

I – previsão da receita total do fundo (quanto o fundo obterá para distribuição aos estados, Distrito Federal e municípios);

II – valor da complementação da União;

III – o valor que será repassado por aluno em cada estado e no Distrito Federal;

IV – o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

Essas informações são importantes para que os conselheiros e demais cidadãos possam acompanhar a previsão da distribuição dos recursos para o seu estado e município e podem ser obtidas de forma detalhada na página eletrônica do FNDE na Internet ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)). Com isso, o conselho poderá atuar na supervisão da elaboração do orçamento, onde são fixadas as despesas com educação básica que serão realizadas no exercício seguinte. Estas informações são determinantes para a elaboração da legislação orçamentária dos entes federativos.

A redistribuição dos recursos é realizada através de repasses de receitas aos Estados e Municípios previstos no artigo 212 da Constituição Federal. Quanto aos valores destinados à Educação advindos do FUNDEB, estes são possíveis de serem verificados no site do Tesouro Nacional e acompanhados por toda a população. O Caixa Central repassará, a cada dez dias, os recursos destinados à Educação. Caso contrário, as autoridades competentes serão responsabilizadas civil e criminalmente.

É o que dispõem os § 5º e 6º, art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB:

*§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:*

*I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;*

*II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;*

*III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.*

*§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.*

Tais dispositivos introduziram o repasse apurado às contas bancárias da Educação, reforçando a tese de que o financiamento educacional dá-se mediante fundo especial, ainda que não regulamentado por lei local, o que, na doutrina financeira, designa-se fundo natural. (TOLEDO JR., 2010).

Esses recursos devem ser utilizados exclusivamente na atuação prioritária do Estado, Município ou Distrito Federal no setor de educação. A identificação do âmbito de atuação prioritária é fundamental no momento de realização das despesas. As transferências de recursos se darão de acordo com as matrículas efetivamente realizadas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, conforme levantamento realizado pelo Censo Escolar.

O compromisso assumido pelo Governo Federal em relação ao aumento do valor mínimo a ser transferido por aluno e da parcela relativa à complementação da União, destinada aos estados e municípios que possuem menos recursos próprios, tem a sua distribuição estabelecida da seguinte forma:

- 2007: 2,0 bilhões;
- 2008: 3,0 bilhões;
- 2009: 4,5 bilhões
- A partir de 2010: 10% do valor do Fundo

### 3.2 A elaboração da legislação orçamentária e os recursos do FUNDEB

Sobre o tema “Orçamento Público”, indicaremos algumas definições propostas por alguns doutrinadores. O Orçamento Público, conforme o artigo 165 da Constituição Federal Brasileira, compreende a elaboração e execução de três leis – o Plano Plurianual (PPA), as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei de orçamento anual (LOA) – que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais, estaduais e municipais.

Segundo Régis Fernandes de Oliveira (1993), o orçamento é uma lei que contém previsão das receitas e das despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado por um certo período.

Segundo Aliomar Baleeiro (*apud* CAMPOS, 2006, p. 23), orçamento público

*"é um ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo, por um certo período e, em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros afins adotados pela política econômica e geral do país, assim como, à arrecadação das receitas criadas em lei".*

Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (1999, p. 76) definem orçamento como uma peça jurídica aprovada pelo Legislativo “para vigorar como lei dispendo sobre a atividade financeira do Estado, quer do ponto de vista das receitas, quer das despesas. O seu objetivo, portanto, é financeiro.”

Segundo a Constituição Federal, as classificações de Leis Orçamentárias são as seguintes:

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

*§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*

*§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

*(...)*

*§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.*

Muitos doutrinadores definiram os três tipos de leis orçamentárias à luz da Carta Magna.

Segundo Kiyoshi Harada (2007, p. 106), “o orçamento anual já não basta para assegurar a execução para assegurar a execução do plano de governo como um todo que, geralmente, implica em execução de obras e serviços de duração prolongada”. Assim, não podemos pensar as leis orçamentárias de forma isolada. Os três tipos de leis orçamentárias são complementares e estabelecem uma garantia financeira de execução dos planos de governos federal, estaduais e municipais.

De forma integrada, os planos plurianuais (PPAs) devem estabelecer as diretrizes para as gestões públicas. Desta forma, derivadas destes planos, devem ser elaboradas as leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) que devem orientar a elaboração das leis orçamentárias anuais (LOAs) e, todos os anos, devem anteceder às leis orçamentárias anuais. A lei orçamentária anual é aquela que abarca o orçamento fiscal referente aos três Poderes da União, dos fundos, dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

É neste mecanismo de organização dos orçamentos que as dotações orçamentárias do FUNDEB devem ser analisadas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Neste processo de distribuição de receitas, é primordial que as destinações devem ser entendidas e analisadas.

### 3.3 Mecanismos de controle e fiscalização orçamentária

Segundo a Constituição Federal, todo orçamento público deve ser fiscalizado. O artigo 70 assim o estabelece:

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.*

Retira-se deste artigo, dois tipos de controle orçamentário adotado pelos doutrinadores do Direito Financeiro brasileiro:

- O controle interno que se baseia na hierarquia. Neste controle, a autoridade superior deve verificar a legalidade dos atos, a fidelidade funcional dos agentes da Administração, o cumprimento do programa de trabalho estabelecido em lei orçamentária. Os responsáveis por este controle, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, devem dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. Este tipo de controle pode ser feito prévio, concomitante e posterior.

- O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Neste tipo de controle não há previsão de controle prévio, onde se exige o registro do ato antes da realização da despesa. Os Tribunais de Contas podem aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, como a multa proporcional ao dano causado ao erário. Podem também assinar prazo para que o órgão adote providências e representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos. A representação é feita ao Ministério Público. Embora não julguem pessoas, mas apenas contas, os Tribunais de Contas poderão sustar a execução do ato impugnado. Suas decisões de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

No caso do FUNDEB, há o estabelecimento do acompanhamento e controle social conforme o que prescreve a Lei 11.494 de 2006:

*Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.*

*(...)*

*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.*

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

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

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

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

*Art. 27. 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. 29. A defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento desta Lei, compete ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, especialmente quanto às transferências de recursos federais.*

*§ 1º A legitimidade do Ministério Público prevista no caput deste artigo não exclui a de terceiros para a propositura de ações a que se referem o inciso LXXIII do caput do art. 5º e o § 1º do art. 129 da Constituição Federal, sendo-lhes assegurado o acesso gratuito aos documentos mencionados nos arts. 25 e 27 desta Lei.*

*§ 2º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados para a fiscalização da aplicação dos recursos dos Fundos que receberem complementação da União.*

Retira-se deste texto legal a conclusão de que o mecanismo de controle e fiscalização tanto externo quanto interno. Sendo assim, se pode afirmar que este controle seja misto. Nos textos correspondentes ao FUNDEB, é recorrente à referência ao controle social do fundo. Este controle social deve ser entendido na indicação de composição de uma conselho denominado “Conselho de Acompanhamento e Controle Social”. Este conselho é também identificado como Conselho do FUNDEB. A sua composição e instituição deve ser feita nos âmbitos federais, estaduais e municipais conforme o artigo 24 da Lei 11.494 e seus incisos.

Segundo o material elaborado pelo FNDE para orientação sobre o FUNDEB, FUNDEB - Manual de orientação (2008), é importante destacar que o trabalho dos Conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo, nem com o controle externo, executado pelo Tribunal de Contas na

qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

O controle a ser exercido pelo Conselho do FUNDEB é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

A composição no âmbito federal é assim descrita:

- I - em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo:*
- a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;*
- b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;*
- c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;*
- d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;*
- e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;*
- f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;*
- g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;*
- h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;*
- i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES;*

No âmbito estadual e do distrito federal, a composição é a seguinte:

- II - em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:*
- a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;*
- b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;*
- c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;*
- d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;*
- e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;*
- f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;*
- g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;*
- III - no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d;*

E, finalmente, no âmbito municipal:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;*
- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;*

- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
  - d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
  - e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
  - f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.
- § 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

Muitos foram os questionamentos sobre os mecanismos de fiscalização sobre a aplicação dos recursos do FUNDEF. Na elaboração da Lei 11.494, a Lei do FUNDEB, é demonstrada uma preocupação sobre a efetividade destes processos de fiscalização, deixando clara a necessidade de conscientização social sobre este processo. No entanto, quando faz referências a algumas fragilidades identificadas no FUNDEB, Davies (2006, p. 769) apresenta os seguintes argumentos:

*Outra fragilidade dos fundos [FUNDEF E FUNDEB] – na verdade, do financiamento da educação em geral – é que a exigência constitucional de aplicação do percentual mínimo dos impostos tem sido burlada sistematicamente de inúmeras maneiras, inclusive pelo governo federal, no cálculo da complementação legalmente devida para o FUNDEF, o que permite concluir que não adianta criar fundos ou até aumentar recursos para a educação se não houver garantia de que serão aplicados nos fins devidos.*

*A fragilidade é maior quando se considera que os órgãos responsáveis pela fiscalização (basicamente os Tribunais de Contas) não são plenamente confiáveis para essa tarefa, o que impõe o desafio do controle social sobre o uso das verbas da educação, algo que os Conselhos do FUNDEF não resolveram, sendo pouco provável que os do FUNDEB sejam bem sucedidos, a não ser que a sociedade e, em especial, os profissionais da educação básica se organizem, se mobilizem e adquiram uma formação adequada para este controle social.*

Segundo Sena (2008, p. 322),

*a preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional dos conselhos de acompanhamento e controle social, com base no aproveitamento de proposições elaboradas e aprovadas no âmbito da Câmara dos Deputados, ainda no período do Fundef (substitutivos ao Projeto de Lei n. 241/99, do qual foram relatores os deputados Gastão Vieira, na Comissão de Educação, e Fátima Bezerra, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania). Assim, foram criados impedimentos para que parentes de autoridades integrem os conselhos, foi reforçada sua autonomia, vedado o exercício da presidência por representante do órgão controlado e facultada, na esfera municipal, a transformação do conselho em câmara do conselho municipal de educação. Foram ainda expressamente previstas a indicação pelos sindicatos e a eleição pelos pares*

Além destes impedimentos, também se previu a possibilidade de litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos estaduais e o federal. Desta forma, os mecanismos de fiscalização e defesa na aplicação dos recursos foram agilizados no âmbito da jurisprudência assim como a possibilidade de formação de um litisconsórcio com qualquer terceiro que tenha sido cerceado no seu direito de acesso e fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEB.

Há que se ressaltar ainda que a previsão de que também os registros contábeis e demonstrativos referentes às despesas realizadas estejam permanentemente à disposição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social e dos órgãos de controle interno e externo. Desta forma, os princípios da publicidade e da legalidade inerentes ao Direito Administrativo e Financeiro são preservados.

Vale ressaltar que o princípio da publicidade é facilmente identificado nestas prerrogativas de fiscalização do FUNDEB. Este princípio diz respeito à obrigação de dar publicidade, levar ao conhecimento de todos os atos administrativos do poder público assim como os seus contratos ou instrumentos jurídicos de uma forma geral. Este princípio defende a transparência administrativa e confere a possibilidade de qualquer pessoa questionar e controlar toda a atividade administrativa que deve representar o interesse público.

Outro princípio que deve ser evocado é o da legalidade orçamentária. Toda e qualquer prestação de contas deve estar diretamente vinculada às leis orçamentárias do calendário financeiro. Assim, a legalidade orçamentária, de acordo com o art. 165, caput, da Constituição Federal, significa não só a fidelidade do administrador às leis orçamentárias como também a fidelidade do próprio legislador ao antecedente texto orçamentário. Desta forma, o legislador deverá se ater à lei orçamentária anual que está vinculada aos parâmetros determinados na LDO que, por sua vez, não poderá se desvincular do estabelecido na lei do plano plurianual.

É premente, portanto, que os mecanismos de fiscalização do FUNDEB se atentem para a verificação das destinações previstas nas leis orçamentárias assim como a aplicação dos recursos previstos nos relatórios financeiros e contábeis a serem disponibilizados a cada calendário financeiro. Estes relatórios financeiros são analisados pelos órgãos fiscalizadores como o Tribunal de Contas e o Poder

Legislativo. Estas mesmas regras são aplicadas aos recursos do FUNDEB, somando-se a eles o chamado acompanhamento e controle social estabelecidos pelos conselhos do FUNDEB.

O maior questionamento, portanto, é a efetiva ação destes conselhos no que tange à esta aplicação. Pode-se identificar, em alguns estudos de casos, algumas falhas neste processo. No próximo capítulo, este trabalho se destina a abordar o caso do município de Assis no período correspondente ao Plano Plurianual referente aos anos de 2006 a 2009, assim como as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais. Esta análise será feita na possibilidade de identificação dos recursos recebidos pelo município derivados do FUNDEB e sua proposta de aplicação.

## **4 ESTUDO DE CASO: O MUNICÍPIO DE ASSIS E OS RECURSOS DO FUNDEB**

O município de Assis está localizado no Sudoeste do Estado de São Paulo, tem como principal via de acesso a Rodovia Raposo Tavares, situada à 448 Km da Capital. Está localizado em um entroncamento rodoviário importante entre os Estados de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul, e viabiliza um acesso estratégico para o Mercosul. Sua população atual é de 94.659 habitantes segundo o Censo 2010.

Doravante, à luz do que foi apresentado até o momento, será feito um estudo de caso e uma análise dos recursos recebidos pelo Município de Assis no quadriênio correspondente ao Plano Plurianual de 2006 a 2009.

Este período foi escolhido justamente para verificar os impactos das mudanças do FUNDEF para o FUNDEB que ocorreu no mês de março de 2007.

### **4.1 A legislação orçamentária e a previsão de recursos oriundos do FUNDEF**

O PPA 2006/2009 está estabelecido na Lei Ordinária 4646 de 17 de agosto de 2005. Sobre as metas para a Educação, esta lei estabelece as seguintes diretrizes:

Departamento	Custo no Quadriênio
Departamento de Ensino Supletivo e Programas Especiais	R\$ 8.621.718,00
Departamento de Ensino Infantil	R\$ 19.187.052,00
Departamento de Ensino Fundamental	R\$ 16.544.653,31
FUNDEF	R\$ 36.409.384,96
Total do Quadriênio	R\$ 80.762.808,27

Devido às alterações do FUNDEF para o FUNDEB, houve mudanças nas leis orçamentárias. Desta forma, a Lei 5014 de 12 de junho de 2007 autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais especiais no PPA, nas LDOs e nas LOAs referentes ao quadriênio. Apenas nesta lei, há abertura de crédito na LOA em execução no valor de R\$2.062.132,27.

Na LDO do ano de 2006, Lei 4645, a previsão orçamentária da Educação está assim distribuída:

Departamento	Custo no Ano
Departamento de Ensino Supletivo e Programas Especiais	1.992.718,00
Departamento de Ensino Infantil	4.278.667,75
Departamento de Ensino Fundamental	3.527.961,25
FUNDEF	8.080.000,00
Total	20.082.947,00

Na LOA do ano de 2006, Lei 4743, a previsão orçamentária da Educação está prevista para o montante de R\$22.393.671,00 já constando neste valor a inclusão do montante de R\$ 4.657.215,00 para a composição do FUNDEF.

No entanto, de acordo com as informações do Tesouro Nacional<sup>1</sup> a respeito dos repasses do FUNDEF, podem ser obtidos os seguintes dados:

Município: Assis  
 UF: SP  
 Ano: 2006  
 Origens do FUNDEF

Mês	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	Complementação da União	Lei Complementar N° 87	Total
01	4.450,62	61.610,21	6.917,73	755.622,03	0,00	0,00	828.600,59
02	3.827,88	52.989,46	5.854,39	465.222,97	0,00	0,00	527.894,70
03	3.616,39	49.887,46	5.456,76	705.873,66	0,00	0,00	764.834,27
04	4.071,43	56.157,61	6.312,42	606.969,35	0,00	0,00	673.510,81
05	4.468,32	61.632,00	5.574,52	820.060,50	0,00	7.398,69	899.134,03

<sup>1</sup> Doravante, todas as tabelas apresentadas que contenham os repasses do FUNDEF e do FUNDEB foram retiradas do site do Tesouro Nacional. Endereço:

[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_constitucionais.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp)

06	4.348,48	59.978,98	6.477,80	583.306,82	0,00	36.993,45	691.105,53
07	3.889,21	53.636,33	6.235,50	641.853,47	0,00	7.398,69	713.013,20
08	3.942,26	54.375,94	6.381,89	685.404,33	0,00	7.398,69	757.503,11
09	3.662,80	50.516,25	8.221,15	674.632,55	0,00	7.398,69	744.431,44
10	3.319,23	45.768,40	6.942,30	833.589,52	0,00	7.398,69	897.018,14
11	4.088,06	56.142,88	6.985,07	878.074,08	0,00	7.398,69	952.688,78
12	4.971,43	68.348,58	9.434,92	763.119,96	0,00	7.398,69	853.273,58
	<b>48.656,11</b>	<b>671.044,10</b>	<b>80.794,45</b>	<b>8.413.729,24</b>	<b>0,00</b>	<b>88.784,28</b>	<b>9.303.008,18</b>

Na LOA do ano de 2007, Lei 4918, há a destinação de R\$23.044.732,76. No entanto, não a indicação dos recursos do FUNDEF para o calendário financeiro. Apenas se faz referências ao montante de R\$19.059.072,00 oriundos de “convênios e da Administração Indireta”. Nesta LOA, não é possível identificar a receita oriunda do FUNDEF.

De acordo com os dados do Tesouro Nacional, o município de Assis recebeu os seguintes recursos para a composição do FUNDEF nos meses de janeiro e fevereiro e a partir de março os recursos do FUNDEB.

Município: Assis  
UF: SP  
Ano: 2007  
Origens do FUNDEB

Mês	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	Complementação da União	Lei Complementar N° 87	ITR	IPVA	ITCMD	Total
01	4.423,09	61.167,72	6.829,83	805.201,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	877.621,71
02	4.753,56	65.604,76	6.615,01	649.933,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	726.906,95
03	4.616,47	64.696,53	7.215,40	769.349,90	0,00	0,00	18,37	46.579,68	3.401,67	895.878,02
04	7.300,38	103.182,62	10.826,82	1.025.853,15	0,00	0,00	178,78	284.264,03	5.895,65	1.437.501,43
05	5.917,68	82.883,45	8.181,48	964.981,49	0,00	0,00	37,81	17.448,03	2.838,08	1.082.288,02
06	6.045,34	84.671,43	8.713,60	864.738,77	0,00	52.176,51	26,76	16.539,82	2.358,55	1.035.270,78
07	4.701,36	65.847,72	8.922,86	1.002.278,69	0,00	8.696,08	32,04	16.398,68	2.831,18	1.109.708,61
08	4.960,72	69.480,09	8.818,23	795.207,80	0,00	8.696,08	28,48	12.818,64	2.805,95	902.815,99
09	5.105,40	71.506,54	10.927,55	977.185,90	0,00	8.696,08	8,95	17.470,66	2.403,95	1.093.305,03
10	4.833,99	67.705,28	10.653,11	1.138.242,01	0,00	8.696,08	1.678,15	16.114,95	3.212,04	1.251.135,61
11	5.667,76	79.383,04	10.500,42	850.866,70	0,00	8.696,08	240,05	11.024,50	2.353,01	968.731,56
12	7.672,28	107.458,52	11.752,92	983.718,90	0,00	8.696,08	182,62	14.244,27	3.516,26	1.137.241,85
	<b>65.998,03</b>	<b>923.587,70</b>	<b>109.957,23</b>	<b>10.827.558,00</b>	<b>0,00</b>	<b>104.352,99</b>	<b>2.432,01</b>	<b>452.903,26</b>	<b>31.616,34</b>	<b>12.518.405,56</b>

A partir de 1998, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96, já está descontada a parcela de 15 % (quinze por cento) destinada ao FUNDEF.

A partir 2007, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96 e do ITR, já estão descontados da parcela destinada ao FUNDEB.

Houve um aumento nos repasses para o FUNDEB em relação ao ano anterior. No entanto, vale lembrar que agora o FUNDEB atende a Educação Básica e não mais o Ensino Fundamental apenas.

Em termos numéricos de matrículas de alunos, de acordo com o Censo Escolar do ano de 2006, o município de Assis atendia 5.691 alunos matriculados no

Ensino Fundamental, primeiro ciclo, de responsabilidade deste ente federado (Anexo I).

Já no ano de 2007, com a criação do FUNDEB, o município passa a atender 9.444 alunos matriculados conforme a ampliação para a Educação Básica. Vale lembrar que corresponde a este aumento os alunos matriculados na Educação Infantil, na Educação Especial e na Educação de Jovens e Adultos, além dos já previstos anteriormente pelo FUNDEF, os matriculados nas séries iniciais do Ensino Fundamental (Anexo I).

A LOA do ano de 2008 apresenta um orçamento geral no valor de R\$ 118.210.000,00 sendo deste montante R\$17.422.505,80 oriundos de “convênios e Administração Indireta”. Para a Educação, há a dotação de R\$ 17.338.682,12 e não é possível identificar, na lei, a quantia referente ao FUNDEB.

De acordo com os repasses do Tesouro Nacional, pode-se verificar os valores advindos do FUNDEB:

Município: Assis  
UF: SP  
Ano: 2008  
Origens do FUNDEB

Mês	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	Complementação da União	Lei Complementar N° 87	ITR	IPVA	ITCMD	Total
01	7.639,92	105.724,20	10.222,79	1.138.684,52	0,00	0,00	344,70	388.575,18	4.165,01	1.655.356,32
02	8.715,72	120.486,21	11.242,33	1.073.505,60	0,00	0,00	70,98	196.451,27	3.828,62	1.414.300,73
03	6.864,98	94.952,15	11.198,03	993.247,66	0,00	29.978,36	49,77	143.528,93	5.717,03	1.285.536,91
04	7.957,39	110.061,81	12.331,92	1.292.309,93	0,00	9.992,79	56,10	73.568,05	8.267,99	1.514.545,98
05	8.372,48	115.803,11	12.506,44	1.209.215,10	0,00	9.992,79	43,22	34.857,68	5.302,92	1.396.093,74
06	7.223,91	99.916,82	11.921,56	1.173.479,69	0,00	10.000,47	28,74	42.982,71	5.184,77	1.350.738,67
07	6.544,00	90.501,81	13.160,32	1.386.370,95	0,00	10.000,47	82,70	42.813,18	14.547,94	1.564.021,37
08	7.993,33	110.565,67	13.414,74	1.283.179,31	0,00	10.000,47	53,03	32.669,16	5.611,44	1.463.487,15
09	7.039,32	97.369,48	13.261,28	1.541.055,54	0,00	10.000,47	96,24	48.482,64	8.597,04	1.725.902,01
10	7.016,62	97.058,24	13.777,51	1.300.850,87	0,00	10.008,15	3.886,26	32.920,12	5.979,82	1.471.497,59
11	8.489,71	117.431,66	12.996,08	1.268.763,98	0,00	10.000,47	594,88	25.648,80	7.251,44	1.451.177,02
12	8.939,17	123.648,63	6.779,25	1.382.336,37	0,00	10.031,19	462,70	43.195,22	11.990,76	1.587.383,29
	<b>92.796,55</b>	<b>1.283.519,79</b>	<b>142.812,25</b>	<b>15.042.999,52</b>	<b>0,00</b>	<b>120.005,63</b>	<b>5.769,32</b>	<b>1.105.692,94</b>	<b>86.444,78</b>	<b>17.880.040,78</b>

A partir de 1998, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96, já está descontada a parcela de 15 % (quinze por cento) destinada ao FUNDEF.

A partir 2007, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96 e do ITR, já estão descontados da parcela destinada ao FUNDEB.

Em relação a este ano, não é possível identificar na LOA e nas legislações encontradas as alterações necessárias para a abertura de créditos para a Educação com os recursos oriundos do FUNDEB. Ao se contrapor os valores destinados na LOA e os valores recebidos do fundo, há uma diferença no valor de R\$541.358,66 que não estão previstos no orçamento da Educação.

Quanto aos alunos matriculados na Educação Básica sob a responsabilidade do Município, o Censo Escolar de 2008 apresenta uma redução no número de alunos matriculados. O número apresentado é de 9245 alunos sob a responsabilidade do município.

Em relação ao último ano do quadriênio, pode-se verificar na LOA, Lei 5.196, uma dotação orçamentária geral no valor de R\$122.393.020,00. Deste montante, R\$18.101.980,00 oriundos de “Convênios e Administração Indireta” sendo destinada a Educação a quantia de R\$35.536.390,00.

Segundo o Tesouro Nacional, houve o seguinte repasse:

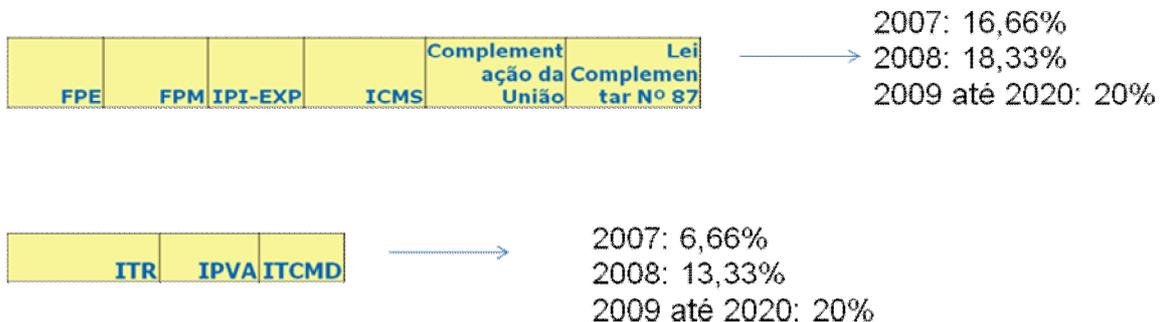
Município: Assis  
UF: SP  
Ano: 2009  
Origens do FUNDEB

Mês	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	Complementação da União	Lei Complementar N° 87	ITR	IPVA	ITCMD	Total
01	9.081,26	125.705,48	11.626,73	1.152.312,39	0,00	10.911,59	541,66	697.087,33	5.394,24	2.012.660,68
02	8.466,07	117.120,57	10.516,22	1.266.960,56	0,00	10.911,59	0,00	298.451,47	15.413,57	1.727.840,05
03	6.391,65	88.422,74	7.659,23	1.486.712,24	0,00	10.304,94	208,26	322.918,29	10.234,32	1.932.851,67
04	6.631,90	91.742,50	5.890,29	892.393,99	0,00	9.091,64	113,41	78,67	8.236,39	1.014.178,79
05	9.060,40	125.342,73	9.705,16	1.222.973,96	0,00	10.304,94	99,12	55.488,61	20.215,69	1.453.190,61
06	7.820,22	108.185,78	8.964,89	1.434.767,19	0,00	10.304,94	149,67	77.820,35	11.320,48	1.659.333,52
07	6.000,41	83.010,51	8.236,92	1.155.674,99	0,00	10.304,94	89,93	50.280,95	8.022,07	1.321.620,72
08	6.988,72	96.680,78	8.897,69	1.276.292,59	0,00	10.351,82	79,34	48.789,83	9.515,82	1.457.596,59
09	6.207,33	85.868,19	9.255,30	1.473.548,66	0,00	10.351,82	273,34	79.894,90	13.831,77	1.679.231,31
10	7.140,49	98.776,90	11.773,34	1.387.513,81	0,00	10.351,82	9.147,27	47.822,90	18.224,74	1.590.751,27
11	8.913,21	123.283,15	9.340,30	1.369.764,01	0,00	10.351,82	772,87	45.882,29	13.138,06	1.581.445,71
12	9.611,21	132.994,64	13.558,64	1.690.128,18	0,00	10.351,82	565,77	77.646,30	22.819,32	1.957.675,88
	<b>92.312,87</b>	<b>1.277.133,97</b>	<b>115.424,71</b>	<b>15.809.042,57</b>	<b>0,00</b>	<b>123.893,68</b>	<b>12.040,64</b>	<b>1.802.161,89</b>	<b>156.366,47</b>	<b>19.388.376,80</b>

A partir de 1998, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96, já está descontada a parcela de 15 % (quinze por cento) destinada ao FUNDEF.  
A partir 2007, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96 e do ITR, já estão descontados da parcela destinada ao FUNDEB.

O número de alunos matriculados é 8959 alunos sob a responsabilidade do município (Anexo I). Houve uma redução dos alunos matriculados do ano de 2007 ao ano de 2009 no total de 485 alunos. No entanto, os valores repassados do FUNDEB aumentaram R\$ 6.869.971,24.

Se o número de alunos matriculados fosse fundamental, não haveria este aumento significativo. No entanto, vale lembrar que há uma progressão dos repasses tributários a partir do ano de 2007 até o ano de 2009.



#### 4.2 Os mecanismos de fiscalização, acompanhamento e controle

Como todo município brasileiro, Assis tem a composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. A nomeação do conselho tem sido conforme a prerrogativa legal. No entanto, a documentação deste conselho não se mostra acessível. Em contato com o atual presidente, foi solicitada a documentação e as atas das reuniões desde o ano de 2006 quando ainda o conselho estava vinculado ao FUNDEF. Até o término deste relatório de pesquisa, não foi possível a obtenção destes dados o que prejudicou a análise da atuação do conselho no que tange ao acompanhamento e ao controle social sobre a aplicação dos recursos derivados do FUNDEF e do FUNDEB no quadriênio proposto para a análise.

No entanto, foi possível localizar os processos das prestações de contas da Prefeitura Municipal de Assis junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Contudo, está disponível para leitura apenas os despachos e as decisões dos relatores destes processos.

Foram localizados os seguintes processos:

Contas de 2006 – Processo TC-003071/026/06

Contas de 2007 - Processo TC-002208/026/07

Contas de 2008 – Processo TC-001737/026/08

Contas de 2009 – Processo TC-202/026/09

Quanto ao posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em relação à aplicação dos recursos dos fundos (FUNDEF e FUNDEB), é possível identificar nas contas de 2006, de 2007 e de 2008 indicações de ressalvas em relação à aplicação de recursos oriundos destes fundos.

No ano de 2006, o relator aponta que

Motivou a desaprovação das contas em primeiro grau de apreciação o descumprimento do disposto no “caput”, do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, haja vista a insuficiente aplicação dos recursos no ensino fundamental.

Mas no decorrer do parecer fica visível que os relatórios posteriores atenderam às exigências legais e a conta foi aprovada.

No relatório de 2007, o parecer do relator apresenta indicação de ressalvas em relação à Educação:

ENSINO – o município aplicou no ensino o percentual de 21,35% das receitas de impostos e transferências, quando o mínimo obrigatório é 25%, em face das exclusões procedidas; o município não possui plano de carreira e remuneração do magistério; emissão de ofícios de alerta com regularização parcial das falhas; publicação extemporânea e preenchimento incorreto dos demonstrativos; movimentação de recursos do fundeb em banco privado;

As indicações dizem respeito inclusive aos recursos oriundos do FUNDEB. Mas no decorrer do parecer do relator é possível verificar que as falhas apresentadas na prestação de contas foram sanadas e, por fim, as contas foram aprovadas.

Nas contas de 2008, o parecer apresenta a seguinte questão sobre o FUNDEB:

## 2.2 – Aplicação no Ensino:

2.2.1 – Movimentação de recursos do FUNDEB em banco privado; Teve por objetivo facilitar o controle, tendo em vista a localização do banco Santander no paço municipal. Destaca que o numerário, então disponível, já retornou ao Banco do Brasil.

2.2.1.1 – efetuadas glosas pela auditoria sem comprometimento das aplicações mínimas no ensino global e no FUNDEB; Apresentou novo quadro demonstrativo por discordar do entendimento quanto às glosas dos rendimentos financeiros do FUNDEB, da parcela relativa aos 60%, para o total dos gastos com o FUNDEB, o que altera a remuneração do magistério, de 63,26% para 64,87% e, inalterado o índice de 99,82%.

2.2.1.2 – Utilização de recursos do FUNDEF em despesas do FUNDEB, o que possibilita desvio de finalidade; Deixou de ofertar justificativas

2.2.1.3 – Inexistência de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério; Informa a contratação de empresa especializada, o que comprova a tomada de providências para o saneamento do apontado. Notícia que se encontra em fase final a consolidação do projeto de plano de carreira e remuneração do magistério.

Diante das argumentações da defesa e das alterações realizadas pela Prefeitura, a conta de 2008 foi aprovada.

Em relação às contas de 2009, também é possível indicação de ressalvas:

Os Órgãos Técnicos opinaram pela emissão de parecer favorável, entendendo cumpridos os quesitos que norteiam esta Corte na apreciação das contas municipais, sem prejuízo das recomendações propostas. O setor especializado da ATJ verificou as alegações da defesa quanto aos cálculos com o ensino e refez o percentual para 28,16%, atendendo, assim ao artigo 212 da Constituição Federal. O percentual da parcela diferida do FUNDEB que a defesa não demonstrou a aplicação nos termos da Lei Federal nº 11.494/07 (0,43%) pode ser relevada na esteira do decidido no TC-028/026/09.

AS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE ASSIS, 2009, apresentaram falhas que podem ser relevadas, em razão das justificativas apresentadas.

Novamente, as contas foram apresentadas com pareceres técnicos de ressalvas mas, após as manifestações das defesas, estas foram aprovadas.

Um ponto comum nestes pareceres é a não existência de uma plano de carreira e um programa permanente de valorização do profissional da Educação.

Como a visualização dos processos junto ao Tribunal de Contas é parcial, não é possível identificar as razões apresentadas pela defesa e aceitas pelos conselheiros.

O que pode ser verificado aqui é que o mecanismo de fiscalização externa tem funcionado no que tange à aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB.

A análise referente aos conselho ficou prejudicada devido ao não acesso às informações e documentações deste órgão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da pesquisa ora concluída teve algumas hipóteses comprovadas e outras refutadas. É mister salientar que algumas delas nem chegaram a ser verificadas já que a documentação referente ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social – Conselho do FUNDEB do município de Assis não foi analisada. Mesmo em contato constante com o atual presidente, foi solicitada a disponibilidade, por este, aos funcionários que são responsáveis pelo arquivamento desta documentação mas, até o momento de conclusão desta pesquisa, não foi possível o acesso a elas. Desta forma, no que diz respeito ao papel fiscalizador, de acompanhamento e de controle social que deve ser exercido por este conselho não chegou a ser analisado no atual trabalho.

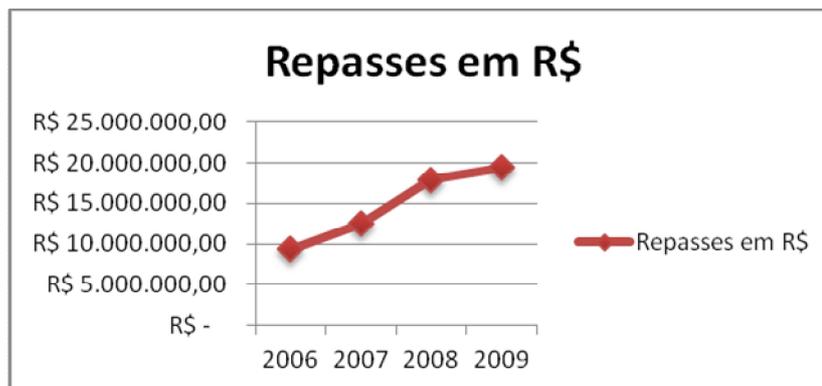
Dentre as hipóteses levantadas, passamos agora a analisá-las.

- Quanto ao aumento significativo dos recursos destinados ao FUNDEB, em comparação aos recursos anteriormente destinados ao FUNDEF, é possível ser feita uma verificação percentual para a detecção de um aumento real ou apenas um aumento do montante destinado. Não há dúvidas quanto ao aumento da dotação orçamentária, o que deve ser verificado é a proporcionalidade de aplicação dos recursos, principalmente quanto à distribuição entre Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e outros. Em nível comparativo, deve-se analisar os recursos destinados ao Ensino Fundamental para que os parâmetros sejam estabelecidos.

Percebeu-se que, se levado em consideração o número de alunos matriculados no quadriênio, podemos apresentar a seguinte tabela:

	2006	2007	2008	2009
Fundo Especial	FUNDEF	FUNDEB	FUNDEB	FUNDEB
Alunos Matriculados	5.691	9.444	9245	8959
Recursos do Fundo	R\$ 9.303.008,18	R\$ 12.518.405,56	R\$ 17.880.040,78	R\$ 19.388.376,80

Ao serem visualizados estes dados, podem ser vistas curvas contrárias. A curva dos recursos em franca ascendência e a curva dos alunos matriculados em decadência. Embora tenha havido um aumento significativo de alunos matriculados na transição do ano de 2006, Ensino Fundamental (séries iniciais), para a Educação Básica (Educação Infantil, Educação Especial, Ensino Fundamental e EJA). No entanto, nos anos de 2007, 2008 e 2009, com o atendimento da Educação Básica pelo FUNDEB, a diminuição de alunos matriculados sob a responsabilidade do município é algo a ser verificado.



Assim, os recursos percebidos pelo município foram significativamente maiores em relação à proporcionalidade aluno/valor mínimo. Este cálculo desconsidera os fatores de ponderação. É mera média aritmética sem valor prático imediato. No entanto, possibilita verificar que no ano de 2007, o município de Assis não fez um planejamento orçamentário adequado no que diz respeito à Educação e aos recursos do FUNDEB.



Esta falha no orçamento pode ser verificada nas leis orçamentárias que, no ano de 2006, incorporavam os valores do FUNDEF às rubricas da Educação. No entanto, nos anos de 2007 a 2009, estes valores foram retirados da rubrica Educação e lançados nas LOAs como recursos advindos de “convênios e da Administração Indireta”. No ano de 2008, os recursos advindos do FUNDEB, conforme o Tesouro Nacional, é maior do que os valores estabelecidos pela LOA como “convênios e Administração Indireta”. No ano de 2008, os recursos do FUNDEB somaram R\$ 17.880.040,78 enquanto os valores da LOA como “convênios e Administração Indireta” somaram R\$ 17.422.505,80. Com a documentação coletada, não é possível verificar como a administração pública geriu esta diferença já que não foram encontradas leis que estabelecessem aberturas de crédito no orçamento. Seria necessário mais tempo e coleta de dados para entender o que foi feito pela gestão pública municipal.

- A redistribuição dos recursos é realizada através de repasses de receitas aos Estados e Municípios previstos no artigo 212 da Constituição Federal. Quanto aos valores destinados à Educação advindos do FUNDEB, estes são possíveis de serem verificados no site do Tesouro Nacional e acompanhados por toda a população. O Caixa Central repassará, a cada dez dias, os recursos destinados à Educação. Caso contrário, as autoridades competentes serão responsabilizadas civil e criminalmente.

É o que dispõem os § 5º e 6º, art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB:

“§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

*I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;*

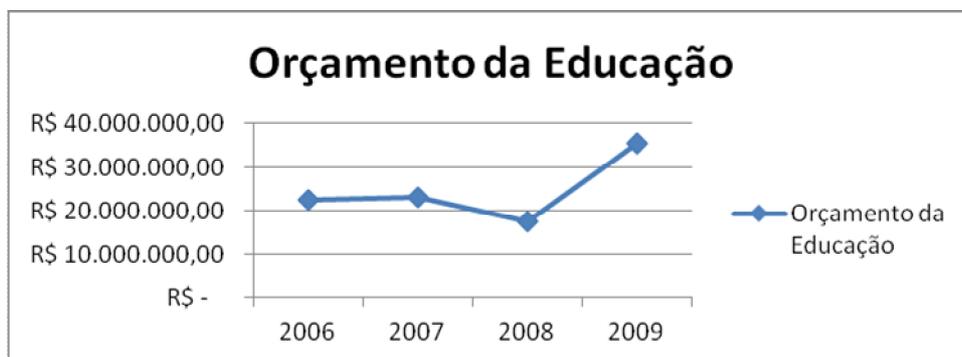
*II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;*

*III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.*

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.”

Tais dispositivos introduziram o repasse apurado às contas bancárias da Educação, reforçando a tese de que o financiamento educacional dá-se mediante fundo especial, ainda que não regulamentado por lei local, o que, na doutrina financeira, designa-se fundo natural. (TOLEDO JR., 2010). A análise realizada por Flávio Corrêa de Toledo Jr. será estudada e sua tese de composição dos recursos constitucionais destinados à Educação e a composição do FUNDEB serão confrontadas na perspectiva de somatória ou complementação dos recursos destinados à Educação.

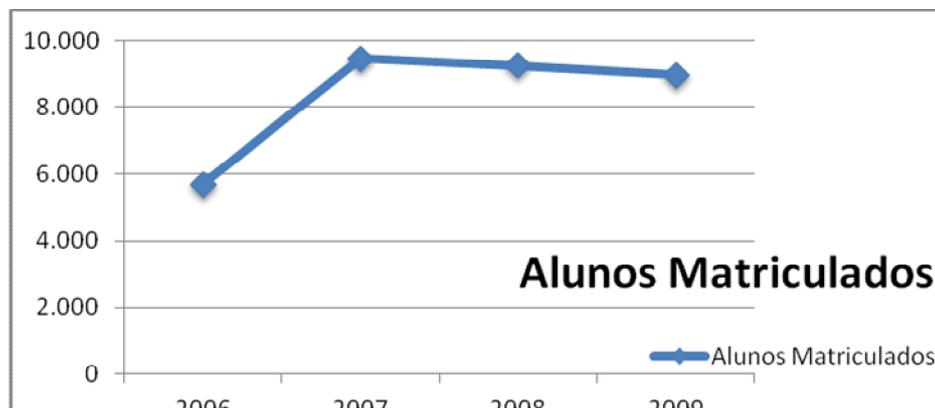
No município de Assis, o orçamento da Educação se apresenta da seguinte forma:



- A utilização dos cálculos da receita a ser repassada aos Estados e Municípios para o cálculo dos investimentos de acordo com o número de alunos

matriculados na educação básica com base em dados do censo escolar do ano anterior é um elemento concreto para o repasse das receitas vinculadas. No entanto, este cálculo deve ser analisado pois os números podem ser flutuantes e imprecisos. É necessário verificar as bases de cálculos e os dados advindos dos instrumentos aplicados para a realização do Censo Escolar. A constituição deste banco de dados quanto ao número de alunos matriculados e efetivamente assíduos é apenas um dos elementos a serem levantados.

Verificou-se que o número de alunos matriculados no município sofreu uma queda no triênio referente ao FUNDEB.



- O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim é o fator mais determinante da pesquisa realizada. É certo que a legislação prevê muitos mecanismos de fiscalização. No entanto, o problema maior que pode ser levantado nos procedimentos de fiscalização, acompanhamento e controle social que está na composição dos Conselhos que detém a responsabilidade de avaliar e emitir parecer sobre os relatórios contábeis de aplicação dos recursos do FUNDEB. A escolha dos representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas, deve ser realizada pelos grupos organizados ou organizações de classe que representam esses segmentos, e comunicada ao Chefe do Poder Executivo para que, por ato oficial, os nomeie para o exercício das funções de Conselheiros. Se no Município houver um Conselho Municipal de Educação e/ou

Conselho Tutelar, um de seus membros também deverá integrar o Conselho do FUNDEB.

Embora exista o número mínimo de nove membros para a composição do Conselho do FUNDEB, na legislação não existe limite máximo para esse número, devendo, entretanto, ser observada a paridade/equilíbrio na distribuição das representações.

Sempre que um conselheiro deixar de integrar o segmento que representa, deverá ser substituído pelo seu suplente ou por um novo representante indicado/eleito por sua categoria. Após a substituição de membros do Conselho, as novas nomeações devem ser incluídas no sistema informatizado de Cadastro dos Conselhos do FUNDEB, disponibilizado no endereço eletrônico [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br). (BRASIL, 2008).

No entanto, não foi possível verificar se os mecanismos de fiscalização e a aplicação de penalidades na identificação de irregularidades e se este está sendo amplamente efetivo a partir da composição dos Conselhos desde o seu treinamento até o seu efetivo exercício de função. Esta hipótese levantada não pode ser verificada devido à falta de acesso aos documentos do Conselho do FUNDEB no município de Assis.

Conclui-se, portanto, que há muito ainda a ser pesquisado e analisado sobre o tema. Os resultados ora apresentados são parciais e falhos na medida que alguns dos objetivos não foram alcançados. No entanto, o trabalho do pesquisador é sempre estabelecer novos caminhos para a sua pesquisa no intuito de desbravar novos horizontes para a ciência. Desta forma, ao realizar esta pesquisa de iniciação científica, pode-se perceber que os temas e os objetos analisados fazem parte de um emaranhado de problemas e desafios que levam o estudante a querer continuar a seguir pelos caminhos desbravados. O tema Educação aliado ao Direito fazem com que se reflita sobre o papel do sujeito como cidadão pleno na sociedade brasileira. As frustrações vividas na coleta de dados apenas instigam a difundir que a idéia de Cidadania Plena é estabelecer regras para si como agente social assim

como fazer com que a coletividade tenha também consciência de seu papel transformador.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e Gasto Público da Educação Básica no Brasil e Comparações com alguns Países da OCDE e América Latina. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 26, n. 92, outubro/2005, p. 841-858. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 08 de dezembro de 2011.

BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 6.ed. rev. e acrescido de um apêndice. Rio de Janeiro, Forense; Brasília, INL, 1974.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Grandra da Silva. São Paulo, Saraiva, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Congresso Nacional. 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional no. 14. Congresso Nacional. 12 de setembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9.394. Presidência Nacional. 20 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Lei do FUNDEF. Lei 9424. Presidência da República. 24 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional da Educação. Lei 10.172. Presidência da República. 2001.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional no. 53. Congresso Nacional. 20 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. Lei do FUNDEB. Lei nº 11.494. Congresso Nacional. 20 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. FUNDEB - Manual de orientação. Brasília, Ministério da Educação/FNDE, 2008.

\_\_\_\_\_. Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do FUNDEB. Brasília, Ministério da Educação/FNDE, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundeb. Brasília. Disponível em <[portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12407](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407)>. Acesso em: 12 de outubro de 2010.

CALLEGARI, César. *Educação e Reforma Tributária*. Revista “Sociologia Ciência & Vida”, São Paulo, Edição nº 17, Editora Escala, 2008. Site: [http://www.cesarcallegari.com.br/v1/inicio.php?pag=noticias/pu\\_artigos\\_01.php&id=54](http://www.cesarcallegari.com.br/v1/inicio.php?pag=noticias/pu_artigos_01.php&id=54). Acesso em 13 de outubro de 2010.

CALLEGARI, César. *FUNDEB: Educação e Pacto Federativo*. s/d. Site [http://www.cesarcallegari.com.br/v1/inicio.php?pag=noticias/pu\\_artigos\\_01.php&id=48](http://www.cesarcallegari.com.br/v1/inicio.php?pag=noticias/pu_artigos_01.php&id=48). Acesso em 13 de outubro de 2010.

CAMPOS, Dejalma de. *Direito Financeiro e Orçamentário*. 4ª Edição. São Paulo, Atlas, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br/revista/rev/rev80.htm>. Acesso em 13 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. *Estado e políticas de financiamento em educação*. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100, outubro/2007, p. 831-855. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 08 de dezembro de 2011.

DAVIES, Nicholas. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Revista Educação & Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006.

HARADA, Kyioshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo, Editora Atlas, 2008.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de et alii. 1ª. Edição, 3ª. revisão. *Manual de Direito Financeiro*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

SENA, Paulo. A LEGISLAÇÃO DO FUNDEB. Brasília. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008

TOLEDO JR., Flavio Corrêa de. *O FUNDEB e os mínimos constitucionais da Educação*. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2653, 6 out. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17567>>. Acesso em: 12 out. 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. *Os Fundos Especiais*. São Paulo, ABMP. s/d. Site: <http://www.abmp.org.br/textos/228.htm> . Acesso em 24 de setembro de 2010.

**7 ANEXOS**

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, Censo Escolar.

Número de Alunos Matriculados 2006															
Município	Dependência	Matrícula Inicial													
		Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental (Regular)				Médio (Regular)	Educação Especial		EJA(*) (presencial)		EJA(*) (semipresencial)		Educação Profissional (Nível Técnico)
				Educação Especial (Incluídos)	Total	1ª a 4ª série e Anos Iniciais	5ª a 8ª série e Anos Finais		Total	Fundamental	Total	Fundamental	Total	Fundamental	
ASSIS	Total	1468	2571	90	12020	6486	5534	4093	178	78	1021	328	981	422	1239
	Estadual	19	12	40	4420	0	4420	3468	0	0	857	180	981	422	534
	Municipal	1119	2171	50	5826	5641	185	0	63	61	134	134	0	0	0
	Privada	330	388	0	1774	845	929	625	115	17	30	14	0	0	705

**Número de Alunos Matriculados 2007**

Muni cípio	Depend ência	Matrícula Inicial																			
		Ed. Infan til		Ensino Fundam ental		Ensino Mé dio	Educa ção Profiss ional (Nível Técnic o)	EJA (presenci al)		EJA (semi- presenci al)		EJ A Int eg. Ed. Prof	Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)								
		Cre che	Pré - Esc ola	1ª a 4ª	5ª a 8ª			Fun da- men tal	Mé dio	Fun da- men tal	Mé dio		Cre che	Pré - Esc ola	Ano s Inic iais	An os Fin ais	Mé dio	Ed Prof · Níve l Téc nico	EJ A Fu nd <sup>1</sup>	EJ A Mé dio <sup>1</sup>	EJ A Int eg. Ed. Prof
				sé rie e An os Inic iais	sé rie e An os Fin ais																
ASSIS	Total	1203	2651	6664	5271	3903	1536	260	432	373	395	0	1	17	294	70	14	1	5	3	0
	ESTAD UAL	20	9	0	4393	3276	699	134	408	373	395	0	0	0	0	46	14	0	3	3	0
	MUNIC IPAL	946	2327	5761	89	0	0	114	0	0	0	0	1	17	163	24	0	0	2	0	0
	PRIVA DA	237	315	903	789	627	837	12	24	0	0	0	0	0	0	131	0	0	1	0	0

### Número de Alunos Matriculados 2008

Dependência	Matrícula Inicial																
	Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Profissional (Nível Técnico)	EJA (presencial)		EJA (semi-presencial)		Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais e Incluídos)						
	Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª Anos Iniciais	5ª a 8ª Anos Finais			Fundamental <sup>2</sup>	Médio <sup>2</sup>	Fundamental	Médio	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Médio	Ed Prof. Nível Técnico	E
total	17	11	0	4408	3235	591	149	267	335	421	0	0	0	38	18	0	
municipal	959	2535	5509	0	0	0	77	0	0	0	1	12	104	13	5	0	
estadual	301	284	865	850	567	574	0	0	0	0	8	12	30	1	0	0	
total	1277	2830	6374	5258	3802	1165	226	267	335	421	9	24	134	52	23	0	

### Número de Alunos Matriculados 2009

Dependência	Matrícula Inicial																
	Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Profissional (Nível Técnico)	EJA (presencial)		EJA (semi-presencial)		Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais e Incluídos)						
	Creche	Pré-	1ª a 4ª	5ª a 8ª			Funda-	Médio <sup>2</sup>	Funda-	Médio	Creche	Pré-	Anos	Anos	Médio	Ed	E

### Número de Alunos Matriculados 2009

		Escola	série e Anos Iniciais	série e Anos Finais			mental <sup>2</sup>		mental			Escola	Iniciais	Finais		Prof. Nível Técnico	Fu
lual	11	14	0	4410	2911	605	70	280	349	417	1	0	0	32	17	0	
icipal	1787	1842	5196	0	0	0	75	0	0	0	1	2	55	0	0	0	
ida	362	282	925	838	607	521	0	0	0	0	0	20	2	3	0	0	
l	2160	2138	6121	5248	3518	1126	145	280	349	417	2	22	57	35	17	0	