

3

A Fiscalização do FUNDEF a partir dos Órgãos do Estado

O presente capítulo tem por objetivo analisar a atuação dos Tribunais de Contas e da Controladoria Geral da União na fiscalização da aplicação dos recursos que são constitucionalmente vinculados à educação, incluindo aí, para efeito de nossa pesquisa, os recursos do Fundef. Nosso enfoque é centrado nos Tribunais de Contas que existem no Estado do Rio de Janeiro, onde presenciamos a ação do Tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), responsável pela análise da contas do governo estadual e de todos os municípios do Estado, com exceção do município do Rio de Janeiro, onde existe o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ).

Em um sentido ampliado, em âmbito nacional, analisaremos a atuação da Controladoria Geral da União (CGU), principalmente no Programa de Fiscalização A Partir de Sorteios Públicos. Vamos expor, no limite proposto por este trabalho, aquilo que concerne às auditorias empreendidas sobre as contas do Fundef, fonte das maiores preocupações da CGU.

Apresentaremos também neste capítulo algumas experiências desenvolvidas no espaço do legislativo (comissões especiais e comissões de inquérito), em que houve a constatação de desvios dos recursos nas contas do Fundef. Neste propósito, abordaremos o trabalho desenvolvido pela subcomissão especial para a análise de denúncias de irregularidades do Fundef, trabalho este realizado pela Câmara dos Deputados em 2001. Nesta mesma linha, apresentamos uma experiência exitosa no Estado do Ceará – a comissão especial de inquérito que investigou naquele Estado o uso dos recursos do Fundef em 108 municípios cearenses.

No terceiro capítulo deste trabalho, centraremos a análise em dois municípios do Estado do Rio de Janeiro, porém, ao nosso ver, as experiências e constatações empreendidas pela CGU, comissões especiais e CPI's ajudam-nos a compreender com maior relevo as distorções do Fundef e as possibilidades de aprimoramento deste mecanismo de financiamento da educação.

3.1

Irregularidades na gestão dos recursos do Fundef constatadas pela Controladoria Geral da República

Desde 2003, a CGU realiza o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos. Nesta atividade são selecionados, de forma aleatória, municípios a serem auditados. Esta fiscalização incide sobre os recursos que são transferidos constitucionalmente aos municípios. No caso do Fundef, a auditoria é realizada somente naqueles municípios onde a complementação é feita pela União. É bom ressaltar que a CGU não tem o papel de analisar o Fundef em Estados e municípios onde este é financiado exclusivamente por verbas estaduais e municipais. (Mendes, 2005)

Nos relatórios disponibilizados pela CGU o objetivo não é emitir juízos sobre a aceitação ou reprovação do Fundef e, sim, detalhar as características centrais dos desvios, as formas de irregularidades mais presentes e, ao mesmo tempo, demonstrar as fragilidades na distribuição e utilização dos recursos, bem como revelar publicamente os aspectos que podem ser aperfeiçoados.

A ação da CGU é extremamente oportuna, principalmente pelo fato da ampliação da esfera de financiamento da educação básica, especialmente com a criação do Fundeb. O montante de recursos que foram disponibilizados para os municípios a partir do Fundef, principalmente para os municípios mais pobres, foi bem expressivo e as auditorias da CGU contribuem para a compreensão mais detalhada sobre os inúmeros mecanismos de fraude operados por gestores municipais corruptos.

As informações dos relatórios da CGU contidos no Programa de Fiscalização A Partir de Sorteios Públicos tiveram início em abril de 2003, quando foi realizado o 1º sorteio e desenvolvidos no relatório analisado até abril de 2004. A auditoria realizada pela CGU deu-se em 4 Estados: Bahia, Maranhão, Piauí e Pará. O resultado desta auditoria corresponde a 67 municípios destes 4 Estados. Esses relatórios nos ajudam a perceber as dificuldades de implementação de políticas sociais, principalmente na área da educação dos municípios mais pobres.

Os relatórios da CGU revelam que, em 73% dos municípios analisados, as irregularidades encontradas fazem referência à ineficácia dos Conselhos de

Acompanhamento e Controle Social das Verbas do Fundef. A explicação mais plausível para esse fato se dá em função da pouca ou nenhuma independência deste Conselho em relação ao Executivo Municipal. Outro aspecto relevante foi que, em 63% dos municípios, percebeu-se um desvio deliberado dos 40% da parcela do Fundef, não exigido para o pagamento de profissionais do magistério. Observou-se ainda nessa situação – rotineiramente – uso de notas frias, pagamento irregular de notas fiscais, simulação de pagamento, pagamento indevido para o transporte escolar e antecipações de obras não realizadas.(Mendes,Idem,2005).

Em 60% das situações analisadas, houve desvio de finalidade para despesa não caracterizada como ensino regular, como, por exemplo, para pagamento de salários e despesas de outras áreas da administração municipal, não vinculadas como setor educacional, inclusive com despesas ligadas ao processo eleitoral.

Outro elemento importante foi o fato de que, em 52% dos municípios, foram constatados erros gravíssimos na contabilidade da prefeitura, como a movimentação na conta do Fundef em mais de uma conta bancária, revelando a qualidade sofrível do controle gerencial. Perceberam-se, em 43% dos municípios, indícios de fraudes em processos licitatórios, com a constatação da existência de empresas fictícias. Também se verificou, em 39% dos casos, o pagamento a professores que trabalhavam em outros níveis de ensino que não fosse o fundamental, tais como em creches e ensino médio. Em relação à exigência que determina 60% dos recursos a serem utilizados para remuneração de profissionais do ensino fundamental, observou-se, em 37% dos municípios analisados, a ausência desta execução legal. Neste âmbito, percebeu-se a inexistência – ou o não cumprimento –, em 36% dos casos, do plano de carreira e da remuneração do pessoal do magistério, inclusive com o pagamento de salários abaixo do salário mínimo, com atrasos constantes e não pagamento de direitos trabalhistas.

O uso de veículos inadequados para o transporte, inclusive com motorista sem habilitação e veículos sem documentação adequada, é percebido em 305 dos casos analisados. O uso político de professores, em forma de rodízio, a cada ano, bem como o desrespeito aos concursos públicos, realizados pelos municípios foram constatados em 30% dos casos. Com o mesmo percentual, também foi observada a presença de professores e diretores sem a mínima qualificação exigida pela lei. (Mendes, Ibid, 2005).

Outro item que chama atenção é a inadequação e a má conservação das escolas municipais. A auditoria constatou este erro em 16% dos casos. Em 37% das situações, percebeu-se o desvio de recursos da parcela dos 605, ou seja, contratações irregulares de cursos de capacitação com a parte da remuneração dos professores. Obras inacabadas foram identificadas em 4% dos municípios, bem como, com este índice, a declaração equivocada do censo escolar, indicando um número superior à realidade da rede escolar municipal.

3.2

Subcomissão especial para análise de denúncias de irregularidades no Fundef

Esta comissão, que integra a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, acolheu documentação e denúncias de irregularidades nas aplicações do Fundef. Essas denúncias envolveram informações provenientes de todo o Brasil e culminaram em um relatório concluído em 11 de agosto de 2001 (BRASIL. Congresso Nacional, 2001). A presidência da subcomissão coube à deputada Maria Elvira (PMDB-MG) e a relatoria, ao deputado Gilmar Machado (PT-MG).

As razões fundamentais que levaram à instalação desta subcomissão se devem aos seguintes fatos:

- *diversas falhas técnicas (atecnias), tais como: grande desorganização administrativa e contábil;*
- *desconsideração das diversas normatizações e orientações dos tribunais de Contas (TC's);*
- *desconhecimento das normas legais que orientam a gestão financeira dos municípios, incluindo a dificuldade no domínio necessário das técnicas orçamentárias;*
- *o desrespeito, na constituição das despesas, aos princípios da economicidade e razoabilidade, em especial, no que se refere ao transporte escolar;*

- *a distância entre as informações encontradas na Secretaria do Tesouro Nacional e os dados apresentados pelos setores financeiros e contábeis das prefeituras e Estados.*

Em geral, as denúncias de irregularidades e fraudes descritas nos relatórios produzidos pelo CGU a partir de abril de 2001 coincidem com os elementos detectados pela subcomissão da Câmara dos Deputados. O que desejamos ressaltar é o fato de que as irregularidades não se limitam aos municípios e Estados, mas o próprio MEC, acusado freqüentemente de descumprir a lei do Fundef, no seu artigo 6º § 1º, que relaciona o valor mínimo por aluno. O MEC reduziu durante anos a complementação legal dos recursos para os fundos dos Estados que dela necessitavam. No ano de 2004, eram cinco Estados: Pará, Alagoas, Bahia, Maranhão e Piauí . A redução destes valores contribuiu substancialmente para que muitos municípios, em especial os mais pobres, não cumprissem os compromissos com o setor educacional.

3.3 A CPI do Fundef no Ceará

Como um exemplo bem sucedido de investigação legislativa sobre o Fundef, a Assembléia Legislativa do Ceará realizou, em 1999, a chamada CPI do Fundef. Naquela ocasião houve a investigação em 108 municípios cearenses. Apresentamos algumas conclusões do relatório final deste trabalho que se encontra na publicação “CPI do Fundef – vitória da sociedade” (*Assembléia Legislativa do Ceará-1999*)

As principais irregularidades encontradas no Estado do Ceará (CEARÁ, 1999) se deram na questão da capacitação dos professores leigos para o exercício no ensino fundamental; houve aí fortes índices de improbidade administrativa. A lei 9424/96, nos seus artigos 7º e 9º, exige a habilitação e capacitação de professores leigos , isto durante os primeiros cinco anos de vigência da lei do Fundef.

Algumas administrações municipais, segundo constatação da CPI, criaram fórmulas irregulares na aplicação destes artigos. Instituições privadas foram criadas geralmente por pessoas ligadas às Universidades Públicas e intermediaram

convênios entre as prefeituras e as Universidades, convênios estes que tinham o intuito de habilitar e capacitar professores leigos. No mesmo período, foram constituídas instituições privadas conveniadas às prefeituras. Algumas destas instituições não eram autorizadas ou mesmo reconhecidas pelo Conselho estadual de Educação do Ceará. Percebeu-se a inexistência de qualquer processo licitatório que garantisse a legalidade destes convênios.

A CPI teve a duração de aproximadamente oito meses, foram apuradas 1254 denúncias, que correspondiam à análise de 108 municípios cearenses. Somente em vinte e uma cidades não foram encontradas fraudes e irregularidades. Do total de 184 municípios daquele Estado, apenas 76 não foram denunciados.

Os principais desvios foram assim relatados:

- convênios muito acima da média de mercado (até 50 vezes o valor cobrado pela Universidade Pública Estadual), que foram realizados com instituições não autorizadas para a execução de cursos de capacitação efetuados nos limites dos 60% definidos na lei do Fundef.
- funcionamento irregular dos CACSs do Fundef. Com frequência, estes conselhos não têm acesso à documentação contábil das prefeituras. O secretário de Educação nomeia o Presidente do conselho e, em muitas situações, os membros dos conselhos são de confiança política do prefeito.

3.4

Medidas de combate às fraudes e irregularidades

A partir do relato das experiências citadas anteriormente podemos perceber a vulnerabilidade a fraudes relacionadas aos recursos para a área educacional, especialmente, com os recursos do Fundef. Nos municípios mais pobres, esta realidade é ampliada, apesar da expectativa da superação da pobreza através da educação.

Uma primeira constatação situa-se na pouca eficiência (ou mesmo utilidade) dos conselhos de acompanhamento do Fundef. A princípio, na discussão sobre a implantação do Fundeb, este tema tem sido bem debatido. A organização Transparência Brasil (Mendes, 2005), sugere, por exemplo, a criação de penalidades pecuniárias ou civis para os integrantes dos conselhos, caso o

Tribunal de Contas, a CGU ou o Ministério Público constate fraudes que tenham passado despercebidas pelos conselhos. Esta medida, segundo a visão da Transparência Brasil, implicará uma maior independência política do conselho.

Outro fator que deve ser apontado, principalmente para os municípios mais carentes, é a estruturação da ajuda externa para sanar a pouca capacidade de gerenciamento financeiro e contábil. Esta incumbência, a cargo dos governos federal e estadual, deve ser direcionada no sentido de capacitar os funcionários municipais ligados à questão do gerenciamento do sistema e também aos membros do conselho do Fundef.

O governo federal desenvolve o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), (BRASIL, 2003). As principais finalidades deste programa são:

- *a implantação de métodos e instrumentos de planejamento e de elaboração do orçamento municipal, dentro de um contexto de transparência e de participação da população;*
- *a integração da administração financeira e implantação de controles automatizados para programação e execução orçamentária e financeira, objetivando a consolidação da auditoria e controle interno dos municípios.*

Segundo os encaminhamentos do PNAFM, citado por Mendes (ibid, 2005), ligados ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional, o prazo para que estas finalidades possam ser plenamente cumpridas é de aproximadamente quatro anos. O programa em si é ambicioso, pois a meta é que todos os municípios possam ser atingidos.

No âmbito do poder legislativo, especificamente no Senado Federal, a Lei Complementar nº 130/03 fixa a adoção do Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAF) em todos os municípios brasileiros até 2007. Na prática, esta determinação exige que os municípios integrem-se a um sistema de maior rigidez no controle contábil e financeiro e, conseqüentemente, tenham maior transparência, na medida que os dados da administração municipal estariam disponibilizados para a sociedade.

Outro aspecto a ser superado, principalmente como fonte de corrupção, refere-se à compra de insumos com as verbas do Fundef. Normalmente, nas regiões mais periféricas, o cumprimento da lei de licitações e todo o aparato burocrático necessário para a sua consecução, bem como a pouca opção de compras existentes, tornam-se um atrativo para desvios e fraudes.

Uma opção possível é a realização de compras através de pregões eletrônicos, realizados normalmente pelo Estado. Estes pregões, além de oferecerem um leque maior de fornecedores, na medida que têm acesso a fornecedores de todo o Estado, tornam mais transparente o processo de compras e, com isso, diminuem a possibilidade de fraudes.

Um dos problemas estruturais que envolvem as fraudes no Fundef reside na forma passiva como o MEC enfrenta as denúncias. Um exemplo desta situação acontece quando a CGU encaminha ao MEC alguma forma de irregularidade constatada em auditorias, dando ao Ministério o prazo de dois meses para que encontre uma solução. A tarefa do MEC, então, é a de repassar as questões para os Tribunais de Contas e também para o Ministério Público Estadual (Mendes, Idem, 2005).

O Ministério da Educação e Cultura argumenta que não é de sua responsabilidade a fiscalização. Ao longo de nossa pesquisa verificamos que a delegacia do MEC no Rio de Janeiro, por exemplo, não acompanha o desempenho dos conselhos, sejam eles municipais ou estaduais, bem como, não apura nenhuma denúncia de fraude que possa acontecer no Estado do Rio de Janeiro.

Outro argumento de defesa do MEC para justificar esta omissão refere-se à necessidade de preservar os prefeitos e funcionários municipais que, por acaso, sejam injustamente acusados. Em suma, a indiferença do MEC impede que a sociedade avance no combate às diversas formas de desvios de recursos públicos.

Uma última sugestão para o avanço no controle das finanças públicas é o aprimoramento da lei de inelegibilidade – lei complementar nº 64, de 1990. Esta lei, no seu artigo 1º, alínea ‘e’, define a inelegibilidade para qualquer cargo aos *“que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de três anos, após o cumprimento da pena”*.

A lentidão da justiça, decorrente das diversas medidas protelatórias, não impede que prefeitos e funcionários públicos envolvidos com fraudes sejam afastados do serviço público, possibilitando a reeleição para cargos públicos. O jornal O Globo, em edição de maio de 2005, revelou que 20% dos candidatos às eleições municipais de 2004 na cidade do Rio de Janeiro e 40% na Baixada Fluminense tinham alguma anotação penal. Geralmente os prefeitos e funcionários denunciados pelo TCU por desvio de recursos públicos são reconduzidos para o exercício de cargos públicos.

Torna-se fundamental que a exclusão da vida pública se dê com maior agilidade, principalmente naqueles casos em que haja condenação em primeira instância. Com certeza, se houver a aplicação mais efetiva da lei de inelegibilidade, poderemos perceber uma diminuição sensível nos índices de desvios dos recursos públicos.

3.5

A ação dos Tribunais de Contas em relação aos recursos do Fundef

O objetivo deste capítulo é situar a ação dos Tribunais de Contas, percebendo se eles conseguem, de fato, fiscalizar os gastos que são vinculados à educação e, em particular, fiscalizar a aplicação correta, por parte dos governos, das verbas que compõem o Fundef. Fixar-nos-emos, no limite proposto por este trabalho, na atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ).

Os tribunais de contas, como instituições que visam ao controle, apresentam alguns limites. Na ótica de Fernandes (1999, p.142) assim são percebidos os TC's:

“Desconhecidos pela sociedade, submetidos a intensas pressões políticas oriundas dos segmentos controlados, sem autonomia financeira para arrecadar recursos e dependentes da liberação de verbas por parte dos órgãos fiscalizados, os tribunais de contas têm maiores dificuldades para o desempenho de sua missão institucional”.

Estas dificuldades dos TC's na análise de recursos destinados à área educacional são agravadas pelo fato de inexistir uma coerência na interpretação realizada pelos diversos TC's espalhados pelo país. Em uma pesquisa desenvolvida por Davies (2001b, p.7) sobre a prática dos TC's, foi observada a pouca coerência na interpretação das receitas e despesas ligadas a MDE relacionadas aos dispositivos legais:

“A possibilidade de interpretações variadas e mesmo conflitantes por parte dos TC's tem sido confirmada na nossa pesquisa. Por exemplo, enquanto alguns tribunais, como os dos estados do Pará, Maranhão e Paraíba não consideram como despesas de MDE as realizadas com os inativos da educação, outros adotam posição contrária, como os de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.”

Com o objetivo de evitar a incoerência de interpretações sobre a aplicação dos dispositivos legais que estão relacionados ao Fundef, os técnicos dos diversos TC's, bem como representantes do MEC, reuniram-se em Brasília em julho de 1999 e elaboraram a Carta dos Técnicos do Ministério da Educação e dos Tribunais de Contas sobre o Fundef.

Neste importante documento são traçados dois objetivos centrais:

- *“Analisar conjuntamente as questões susceptíveis a interpretações variadas, explorando as possibilidades de entendimento, face às experiências e situações relacionadas ao Fundef, vivenciadas pelos Tribunais de Contas e pelo MEC, no âmbito dos diversos Estados e Municípios e elaborar documento técnico que concorra para a padronização dessas interpretações e orientações sobre o Fundef, eliminando divergências ou dúvidas sobre a aplicação dos dispositivos legais que o disciplina; “*
- *“Estabelecer mecanismos e instrumentos de acompanhamento e controle social do Fundef, por parte dos conselhos de Acompanhamento e Controle social do Fundef e dos Tribunais de Conta, no âmbito dos Estados e Municípios”.*(Carta dos técnicos do Ministério da Educação e dos tribunais de contas sobre o Fundef. ,p.1)

O primeiro aspecto analisado pelos técnicos refere-se à utilização da parcela mínima de 60% do Fundef para remuneração do magistério e para capacitação de professores leigos. O documento reafirma a prioridade da remuneração dos profissionais do magistério com tal percentual, indicando que este preceito assegura o ensino fundamental de qualidade. Os 60% do Fundo, segundo a Carta, também devem valorizar a capacitação de professores leigos durante os cinco anos a contar da vigência da lei.

O documento ainda detalha alguns itens fundamentais para a normatização da ação de fiscalização a partir dos TC's : a necessidade de conta bancária para a movimentação de recursos; o critério de cálculo do percentual de recursos devidos à Câmara de Vereadores após a implantação do Fundef; pagamento de profissionais a serviço do ensino fundamental, com parcela de 40% do Fundef; despesas com transporte escolar; pagamentos de inativos provenientes do setor educacional utilizando-se recursos vinculados à educação; utilização de recursos do Fundef em favor da educação especial oferecida pelas Apaes e por outras instituições congêneres ; base de cálculo para o limite de gastos com pessoal; saldo de recursos ao final do exercício e mecanismos e instrumentos de comprovação da aplicação dos recursos do Fundef pelos Estados e Municípios.

A Carta dos Técnicos tem o mérito de pensar a padronização das ações de fiscalização dos TC's em relação ao Fundef, no entanto algumas questões não foram bem explicitadas. Como exemplo, Davies (2001 b, p.16) afirma:

“... uma questão importante não tratada pela Carta, refere-se à exigência prevista na LDB de que valores devidos , porém não aplicados em MDE num trimestre , sejam corrigidos e compensados no seguinte, que seria um meio de garantir a aplicação de valores reais em MDE.”

Como a carta não prevê a inclusão dos rendimentos auferidos com aplicação das receitas de impostos no mercado financeiro (uma forma de atenuar a perda real de recursos vinculados à MDE) , um montante de recursos nada desprezível estará deixando de ser contabilizado na base de cálculo do percentual mínimo , com base nas orientações da Carta.”

3.5.1

A fiscalização exercida pelo tribunal de contas do Estado em relação ao Fundef.

O papel de fiscalização do TCE-RJ no tocante ao Fundef parte de um pressuposto de que o Estado do Rio de Janeiro, devido à fusão realizada em 1975, sofreu inúmeras divisões sobre as responsabilidades do Estado e dos Municípios, bem como sobre a definição as fontes de arrecadação de recursos.

Num novo quadro estabelecido, o ICMS ficou sob a responsabilidade do Estado, sendo esta a sua maior fonte de recursos, e, a partir da fusão, o Estado tomou para si a condução do ensino fundamental de todos os municípios, com exceção da maior rede de ensino da América Latina, a do município do Rio de Janeiro. O Estado responsabilizou-se também por todo o ensino médio e pelo ensino superior, bem como pelo supletivo. Dada essa situação, presenciamos, hoje, uma fragilidade nas finanças do Estado do Rio de Janeiro. Quando da implementação do Fundef, em 1º de janeiro de 1998, pode-se observar, segundo Ribeiro (1998, p.25) a seguinte situação:

“... o Fundef é calculado sobre o total de impostos, dividido pelo número de alunos do ensino fundamental. Novamente, este Estado foi o mais penalizado em todo o país, em razão de a rede possuir apenas 607.111 alunos, enquanto as redes municipais, somadas, totalizaram 1.121.890 alunos no ensino fundamental.”

Já em 1998, segundo o orçamento daquele ano, o déficit do Estado girava em torno de R\$ 435 milhões, contrapondo-se ao dos municípios que eram beneficiados, em especial, ao do município do Rio de Janeiro, este com maior número de matrículas.

Tabela 3: **Participação no FUNDEF/RJ dos 12 maiores municípios**

| Fundef – exercício de 1998 (municípios em ordem de participação) | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------|
| | Município/Estado do Rio de Janeiro | Total de Alunos | Portaria MEC nº 743 de 07/05/2005 | Valores transferidos Quadro de distribuição do BB |
| 1 | RIO DE JANEIRO | 601.204 | 0,299341336473 | 681.275.204,17 |
| 2 | DUQUE DE CAXIAS | 82.286 | 0,040710984083 | 92.643.692,99 |
| 3 | NOVA IGUAÇU | 53.375 | 0,026326091381 | 59.913.944,96 |
| 4 | SÃO GONÇALO | 48.360 | 0,024019014351 | 54.664.783,09 |
| 5 | PETRÓPOLIS | 42.080 | 0,020972792044 | 47.731.518,78 |
| 6 | BELFORD ROXO | 35.599 | 0,017570139337 | 39.988.151,78 |
| 7 | VOLTA REDONDA | 32.268 | 0,016094852827 | 36.988.151,95 |
| 8 | SÃO JOÃO DE MERITI | 27.523 | 0,013551946083 | 30.842.561,08 |
| 9 | CAMPOS DOS GOYTACAZES | 27.822 | 0,013872308290 | 31.571.825,44 |
| 10 | ITABORAÍ | 26.025 | 0,013012864924 | 29.615.564,23 |
| 11 | MAGÉ | 25.862 | 0,012722972267 | 28.954.720,65 |
| 12 | TERESÓPOLIS | 21.151 | 0,010583114758 | 24.085.641,91 |
| Subtotal (12 maiores municípios) | | 1.023.555 | 0,508778417418 | 1.157.919.008 |
| Demais municípios (80) | | 400.078 | 0,198798527518 | 452.435.809,16 |
| Estado do Rio de Janeiro | | 579.292 | 0,292423055064 | 665.570.016,08 |
| TOTAL GERAL | | 2.002.925 | 1,000000000000 | 2.275.924.833,97 |

Dados extraídos do Quadro de Distribuição do Banco do Brasil (2005) e Portaria nº743/05.

Podemos verificar que, dos recursos que ingressaram no Fundef do Estado do Rio de Janeiro, 29,9% foram destinados ao município do Rio de Janeiro; 19,9% ficaram com os 80 municípios restantes; 29,2%, com o Estado do Rio de Janeiro e 50,8%, com os 12 maiores municípios do Estado, incluindo o município do Rio.

Com o Fundef, ao longo dos anos, observou-se uma rápida e desordenada municipalização do ensino fundamental, na medida que, para cômputo do Fundef, o que é levado em conta são as matrículas do ensino fundamental.

As informações relativas ao controle exercido pelo TCE-RJ em relação às contas do Fundef foram obtidas a partir de dois documentos. Em novembro de 1998, o TCE/RJ publicou um manual de orientação para os municípios, com o seguinte subtítulo: “Perguntas e Respostas sobre a Administração Municipal”,

trabalho este produzido pela Secretaria Geral de Controle Externo daquele órgão. Em junho de 1999, o conselheiro José Gomes Graciosa fez publicar o documento sobre o Fundef.

O primeiro documento é desenvolvido a partir de treze questões, sendo que, no 10º capítulo, são definidos os itens relacionados ao Fundef. São basicamente cinco, sob forma de perguntas e respostas, com as quais se pretende orientar os agentes municipais. As questões suscitadas são as seguintes: como serão classificados, no orçamento, os recursos provenientes do Fundef? Os recursos provenientes do Fundef serão incluídos no cálculo do limite constitucional global da remuneração dos vereadores (15% da receita)? O município deve depositar no Fundef algum percentual sobre as receitas decorrentes de tributos de sua competência? Como devem ser aplicados os recursos do Fundef? Existe a obrigatoriedade da constituição de um fundo municipal para a administração dos recursos provenientes do Fundef?

Estranhamente este documento não faz referência à organização e à importância dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, nem detalha, por exemplo, a questão da necessidade de organização dos Planos de Carreira para os profissionais da educação.

O segundo documento, produzido pelo Conselheiro José Gomes Graciosa, desenvolve os seguintes elementos: legislação básica do Fundef, exigências constitucionais para a aplicação mínima em educação; os recursos destinados ao Fundef; controle social e fiscalização ; controle orçamentário e contábil e uma análise sobre o fundo, no exercício de 1998.

O que podemos constatar é que este documento expressa, na verdade, as convicções do Conselheiro Graciosa, mas não necessariamente representam a posição oficial do TCE-RJ em relação à fiscalização sobre o Fundef. A independência das interpretações por parte de cada Conselheiro impede que haja uma ação coordenada sobre ao Fundef por parte do Tribunal.

Em maio de 1999, o TCE-RJ fez publicar a Deliberação 210, na qual se inclui, nas Contas da Administração Financeira dos Municípios, a prestação de contas dos recursos oriundos do Fundo, com vigência a partir de sua publicação. É bom ressaltar que esta Deliberação refere-se apenas às contas do Fundef, mas não amplia seu leque de determinação para a totalidade dos recursos para a educação. Apesar de o Conselheiro Graciosa apontar para algumas questões relativas às

despesas com MDE, o TCE-RJ não consegue em suas resoluções definir com clareza aquilo que deva ser contabilizado como MDE. Davies (2001 b, p.96) indica esta lacuna na atuação do TCE-RJ:

“O que considerar despesas em MDE? A paga, a liquidada ou apenas a empenhada? O Conselheiro Graciosa opta pela empenhada no ano. Embora reconheça a existência dos ‘empenhos frios’, que são anulados no exercício subsequente, através de restos a pagar. Esta manobra contábil seria, segundo ele, combatida através da fiscalização de órgãos de controle. A questão é saber se tal fiscalização, a cargo do TCE-RJ, vem sendo feita a contento. Isso não parece acontecer, pois ele vem aprovando as contas do governo estadual, que tem cancelado centenas de milhões de reais em empenhos da educação no ano subsequente, embora os tenha lançado como despesas realizadas.”

Segundo este pesquisador o grande problema do TCERJ em relação a formalização e eficácia do controle sobre as verbas do Fundef e de toda a educação é o seu comprometimento político, na medida que os seus conselheiros são indicados por meio de acordos na Assembléia Legislativa do Estado. Alguns destes conselheiros foram prefeitos e mantêm estreitas ligações políticas com os gestores municipais, prejudicando a necessária independência no julgamento das contas das prefeituras e do governo de Estado.

3.5.2

A fiscalização do Fundef feita pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

O TCM-RJ tem a responsabilidade de fiscalizar anualmente as contas do governo municipal da cidade do Rio de Janeiro. Ele tem que fazer cumprir aquilo que é determinado na Constituição Federal. Além desta tarefa, o TCM-RJ se constitui como órgão certificador junto ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional. Isto relacionado ao Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC).

Integrada ao TCM-RJ existe a Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento (CAD), que é formalmente responsável pelo exame preliminar das contas da prefeitura. Para tal tarefa, a CAD tem como suporte, no campo da

educação, o artigo 212 da Constituição Federal e o artigo 72 da LDB. Esses artigos têm como exigência central a apuração e a publicação das receitas e despesas com MDE, nos balanços oriundos da prefeitura, e também o Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

A CAD também desenvolve uma verificação sobre a destinação dos 60% dos 25% exigidos por lei no gasto exclusivo com o ensino fundamental. Esta verificação sobre o Fundef no município do Rio de Janeiro é realizada por meio de auditorias e execução orçamentária, tendo como base o que é determinado a respeito da vinculação nas Leis 9394/96 e 9424/96.

A CAD, com o propósito de acompanhar a aplicação dos recursos do Fundef na cidade do Rio de Janeiro, bem como popularizar este tema, publicou, em outubro de 2002, um documento, posteriormente transformado em cartilha, intitulada “Orientação para o Fundef – Estudo de caso para o município de Rio de Janeiro”.

Em 2005, o texto, já transformado em cartilha, foi redimensionado e atualizado. A cartilha aborda os seguintes tópicos: a criação do Fundef e a legislação envolvida; os recursos que compõem o Fundef; a contabilização, a administração dos recursos e seu uso legal. Além disso, constam da cartilha aspectos relacionados à fiscalização dos recursos do Fundef. O texto tem uma linguagem acessível e é organizado através de perguntas e respostas. Apesar da intenção de massificar as questões pertinentes ao Fundef no nosso contato com os conselheiros do CACSs do Fundef no município do Rio de Janeiro, constatamos que nenhum dos conselheiros conhecia esta publicação.

Como atuação concreta do TCM-RJ, podemos destacar o documento da CAD intitulado “Gastos com Educação na ponta do lápis. Um resumo de como o tribunal acompanha os recursos da Educação” (LUZ,2005, p.23). Este documento destaca o período que compreende o ano de 2000 até 2004 e faz as seguintes observações sobre a atuação do executivo municipal em relação à educação, incluindo o Fundef :

- *a indevida inclusão das despesas com inativos no conjunto de gastos de MDE;*
- *a utilização dos recursos do Fundef em órgãos que cuidam parcialmente ou integralmente de outros segmentos do ensino que não o fundamental;*

- *a apresentação pelo Fundef de saldos vultosos ao final do exercício;*
- *a necessidade de elaborar separadamente as folhas de pagamento dos profissionais em efetivo exercício do magistério no ensino fundamental e a folha de pagamento do pessoal administrativo ou de outras atividades-meio, permitindo maior transparência na demonstração dos profissionais que estão exercendo atividades na educação fundamental, a fim de possibilitar o controle externo e social;*
- *a carência de professores existentes na rede municipal de ensino;*
- *a desconsideração, na base de cálculo de arrecadação, dos valores relativos às multas e juros de mora dos impostos e da dívida ativa tributária, bem como dos provenientes da Lei Complementar Federal nº 87/96;*
- *a consideração, na base de cálculo, das taxas arrecadadas que não são fontes previstas no artigo 212 da Constituição Federal. (Luz, idem,2005,p.23)*

A prefeitura, a partir do que é determinado na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal, deve gastar com a MDE 25% das suas receitas. Em 2004, por exemplo, a prefeitura publicou que seus gastos com a MDE foram de 34,09%. No entanto, após análise posterior realizada pela CAD, chegou-se ao percentual de 25,03% - quase o limite mínimo exigido pela legislação. Portanto, podemos deduzir que aquilo que a prefeitura afirma gastar com a MDE não constitui de fato MDE. Isto é, há desvios evidentes no gasto com a educação.

Os Conselheiros do TCM-RJ aprovaram, com ressalvas, as contas da prefeitura no exercício de 2004. Uma delas alertava novamente para o percentual de apenas 0,03 % acima do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal. Outra ressalva salientava o déficit de 1.009 professores na rede municipal de

ensino, bem como a constatação de que 10.127 docentes trabalham em regime de dupla regência, número considerado elevado pelos Conselheiros do TCM-RJ.

Ao compararmos a atuação dos dois TC's no Estado do Rio de Janeiro, observamos que o TCM-RJ apresenta uma maior possibilidade de fiscalização sobre as contas do Fundef. Esta constatação se dá pelos seguintes fatores: a presença de um órgão mais preparado tecnicamente para o exercício da fiscalização, no caso a CAD; no TCE-RJ, a fiscalização fica diretamente subordinada aos Conselheiros e, com isto, não apresenta a mesma estrutura e mobilidade que no TCM-RJ; a presença do TCM-RJ na Comissão Gestora do Fundef, órgão de assessoria que se reúne periodicamente com representantes da SME, Secretaria de Fazenda do Município e Controladoria Geral do Município. A interferência política nas decisões do TCM-RJ também é percebida na medida em que os Conselheiros são indicados através de articulações feitas pela Câmara dos Vereadores, no entanto em proporção menor do que aquela percebida no TCE-RJ.