

CONTROLE DO GASTO MÍNIMO EM EDUCAÇÃO – ASPECTOS FORMAIS E QUALITATIVOS

Élida Graziane Pinto¹

“Gasto mínimo não é só um percentual de receita, mas também um conjunto de obrigações legais de fazer a serem contidas – material e substantivamente – no conjunto de ações normativamente irrefutáveis. O gasto matemático (gasto mínimo formal) é referido a ações vinculadas (gasto mínimo material), ou seja, **não há ampla discricionariedade na eleição de como dar consecução ao mínimo**, porque também integra o núcleo mínimo intangível do direito à educação e à saúde o cumprimento das obrigações legais de fazer.”².

Breve resumo do controle de conformidade

- Conferência da adequação da legislação municipal frente às regras constitucionais orçamentárias de educação. No descumprimento, pode ser caso de ADIN.
- Conferência de aplicação das verbas nos percentuais constitucionais nos exercícios anteriores. Na hipótese de ser constatada falta de aplicação dos recursos, deve ser postulada a cumulação de gastos nos exercícios subsequentes como forma de recompor as áreas desfalcadas.
- Intervenção estadual.
- Rejeição de contas – aplicação de verbas do FUNDEB – verificar julgamento da Câmara Municipal e sua respectiva motivação.
- Suspensão de transferências voluntárias com base no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Verificação dos gastos admitidos e/ou vedados para fins de contabilização da verba do mínimo constitucional, conforme os arts. 70 e 71 da LDB.

Uma vez garantido que os gastos públicos estão sendo executados de acordo com as regras constitucionais, com todo o percentual constitucional atendido e com aplicação dos recursos nos termos da legislação vigente, é caso de direcionar o foco de atenção para a qualidade do serviço oferecido, a qual pode ser fiscalizada pelo Ministério Público por meio

¹ Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Pós-Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ) e doutora em Direito Administrativo pela UFMG.

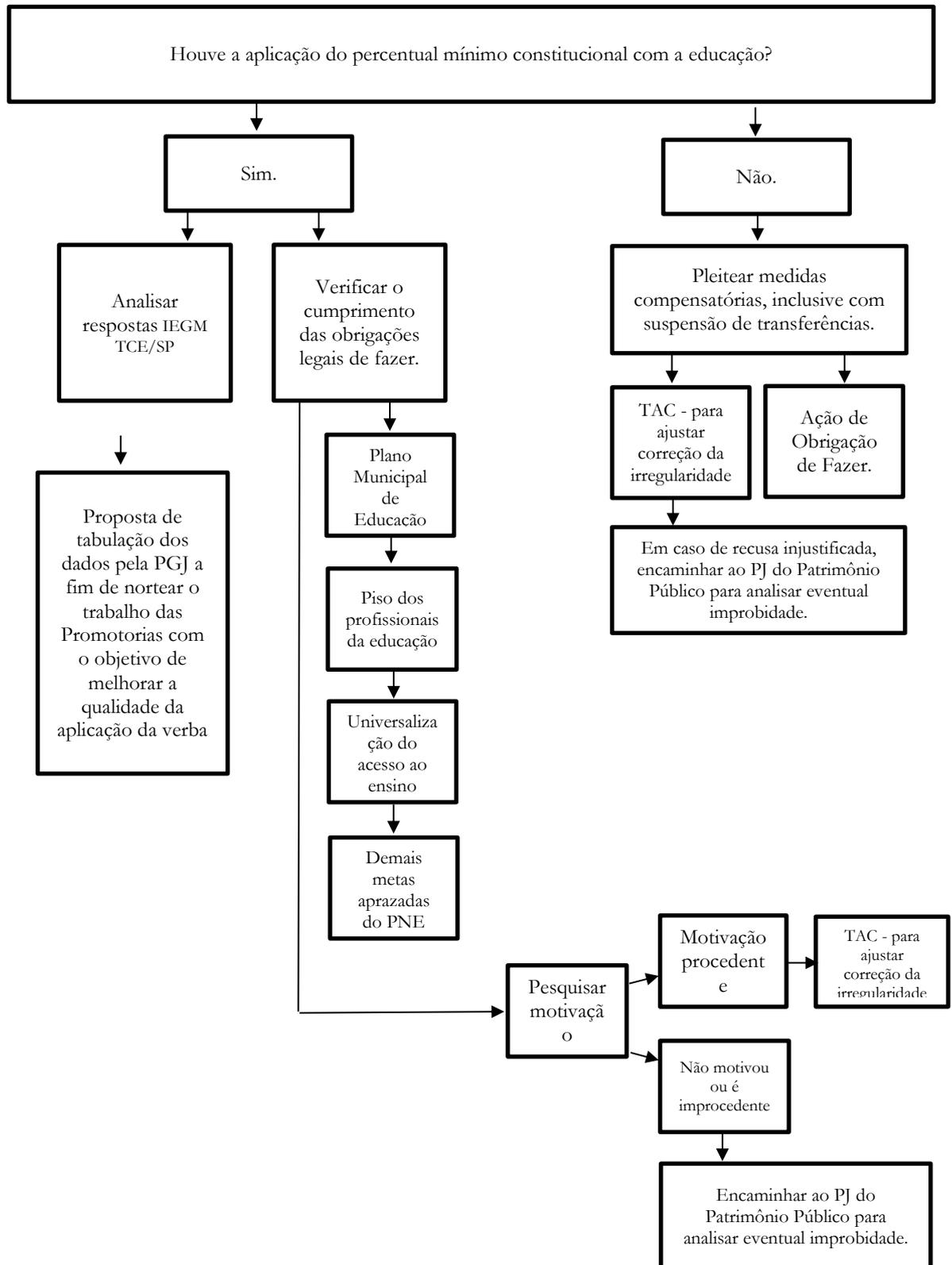
² Como se lê em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-gasto-pode-ate-ser-minimo-a-qualidade-da-educacao-nao/> e em PINTO, Élida Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação**. Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

do cumprimento das regras técnicas da área, dentre as quais se destaca a implementação dos planos municipais e estadual de educação em cumprimento ao Plano Nacional de Educação.

Check list de ações ministeriais no controle do gasto mínimo em educação

1. Leis orçamentárias preveem gasto mínimo em educação? Se **não**, representar pela sua **inconstitucionalidade**;
2. A execução orçamentária cumpriu o patamar de gasto mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino em suas três vertentes (1. 25% de impostos e transferências, 2. aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB e 3. 60% do FUNDEB na valorização do magistério)? Se **não**, demandar, já para o exercício seguinte, **medida compensatória** do déficit diagnosticado no parecer prévio do TCE/SP e/ou no julgamento das contas da Câmara, sob pena de suspensão de transferências voluntárias, na forma do art. 25, § 1º, IV, alínea “b” da LRF; intervenção na forma do art. 35, III da CR/1988 e responsabilização no âmbito do art. 1º, I, alínea “g” da LC 64/1990 e do art. 208, § 2º da Constituição de 1988;
3. Embora a execução orçamentária tenha atingido o patamar mínimo de gasto em educação, os resultados de IDEB da rede pública municipal que atestam a qualidade do ensino têm se revelado abaixo da média nacional e regressivos ao longo do tempo? Se **sim**, propor ao gestor público municipal a adoção da **estratégia 7.6 da Lei Federal nº 13.005/14 (novo PNE)** e, em **havendo recusa** pela Prefeitura de tal estratégia de cooperação federativa com a União e com o Estado, encaminhar análise para eventual discussão de **improbidade administrativa** pela má aplicação dos recursos públicos;
4. Embora a execução orçamentária tenha atingido o patamar mínimo de gasto em educação e os resultados de IDEB da rede pública municipal não sejam regressivos, há descumprimento de obrigações legais de fazer, fixadas pelo legislador com prazo de execução, seja no novo PNE e em outras legislações, como, por exemplo, pagamento do piso remuneratório para os profissionais da educação, a elaboração e/ou atualização do Plano Municipal de Educação à luz do novo PNE, a universalização de acesso ao ensino infantil pré-escolar etc? Se **sim**, encaminhar análise para eventual discussão de **improbidade administrativa** pela inadequada aplicação dos recursos públicos em face do descumprimento das obrigações legais de fazer, cujo lapso temporal para seu atendimento já tenha se escoado. É possível nesses casos que o Promotor de Justiça

faça o controle no caso concreto das glosas apontadas pela Fiscalização do TCE/SP como despesas irregularmente computadas como gasto mínimo em educação.



MINUTA DE RECOMENDAÇÃO EM DEBATE NO CNMP

Os membros do Ministério Público poderão realizar ações coordenadas de preservação da garantia fundamental de custeio mínimo do direito à educação, no sentido de:

I - representar pela inconstitucionalidade de leis orçamentárias que prevejam gasto mínimo em educação inferior ao ditame do art. 212 da Constituição Federal;

II - fiscalizar quaisquer formas de contabilização como manutenção e desenvolvimento do ensino de despesas manifestamente contrárias às diretrizes da LDB, notadamente em seus artigos 70 e 71; irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEB, especialmente, quando se verificar afronta aos arts. 21 a 23 da Lei nº 11.494/2007, bem como irregularidades na aplicação da contribuição social do salário-educação;

III - questionar – com fulcro nos princípios da vedação de retrocesso e vedação de proteção insuficiente, bem como no art. 5º, §1º da Constituição Federal – a conformidade da previsão e da execução de quaisquer montantes de valores no orçamento dos entes que impliquem descumprimento do art. 212 da Carta de 1988 e do art. 60 do ADCT, a pretexto de ajustamento de gestão ou instrumento congêneres com o respectivo Tribunal de Contas e/ou Poder Legislativo;

IV – demandar medida compensatória do déficit diagnosticado no parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas e/ou no julgamento das contas pelo Legislativo, sob pena de suspensão de transferências voluntárias, na forma do art. 25, § 1º, IV, alínea “b” da LRF; intervenção na forma do art. 35, III da CR/1988 e responsabilização no âmbito do art. 1º, I, alínea “g” da LC 64/1990 e do art. 208, § 2º da Constituição de 1988, caso se verifique que a execução orçamentária deixou cumprir o patamar de gasto mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino em suas três vertentes, a saber:

IV.1. 18% (dezoito por cento) da receita resultante de impostos para a União e 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, incluídas a proveniente de transferências, para Estados, Distrito Federal e Municípios;

IV.2. aplicação integral dos recursos recebidos do FUNDEB na forma do art. 21 da Lei nº 11.494/2007 e

IV.3. 60% (sessenta por cento) dos recursos recebidos do FUNDEB na valorização do magistério, nos termos do art. 22 da Lei nº 11.494/2007;

V - recomendar aos Chefes de Executivo o depósito permanente – no respectivo fundo de educação, onde houver, ou em conta específica gerida pelo órgão da educação – dos repasses mensais inadiáveis e não suscetíveis de contingenciamento, que correspondam ao duodécimo das atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, tal como planejadas na lei orçamentária de cada ente à luz do art. 10 do PNE, no que se incluem as transferências de recursos no âmbito do FUNDEB, por força do art. 69, §§5º e 6º da Lei 9.394/96;

VI - exigir dos Chefes de Executivo que a gestão do fundo/ conta específica da educação seja de responsabilidade exclusiva do titular do Ministério ou Secretaria de Educação, para impedir a multiplicidade de ordenadores de despesas da educação, a centralização e o controle operacional dos recursos vinculados à educação pelo Ministério ou pela Secretaria da Fazenda, bem como evitar o remanejamento das transferências de recursos do FUNDEB para a conta única do tesouro do ente, conforme o art. 69, §§5º e 6º da LDB;

VII - refutar a contabilização, pelo regime de caixa, das disponibilidades financeiras do fundo/ conta específica de educação e do FUNDEB que estiverem vinculadas às despesas empenhadas no piso constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino como um falseado saldo positivo parcial do resultado primário do ente;

VIII - recomendar a compensação, como aplicação adicional no exercício imediatamente subsequente, de quaisquer déficits de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de responsabilização pessoal;

IX - refutar a classificação como “despesa obrigatória sujeita à programação financeira” e, por conseguinte, a inclusão das despesas vinculadas ao piso constitucional da educação ou amparadas pelos recursos do FUNDEB em limites de pagamento inferiores aos respectivos limites de empenho, na medida em que tal programação deficitária de pagamento atenta contra o fluxo tempestivo e regular de repasses de que trata o art. 69, §§5º e 6º da LDB e o art. 9º, §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

X – propor aos gestores, cujas redes públicas de ensino tiverem resultados médios relativos ao índice de desempenho da educação básica – IDEB inferiores à média nacional a busca de cooperação técnica e financeira prevista na estratégia 7.6 da Lei Federal nº 13.005/2014 (PNE) e consonante com o art. 75 da LDB;

XI – demandar motivação circunstanciada dos gestores que derem causa ao agravamento dos indicadores de gestão e de resultado em educação no âmbito de sua atuação

governamental, para que se possa avaliar, diante das hipóteses de caso concreto, a necessidade de eventual responsabilização pela má ou ineficiente gestão dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino e do FUNDEB;

XII – verificar se, a despeito do cumprimento contábil-formal do art. 212 da Constituição e do art. 60 do ADCT, houve o descumprimento de obrigações normativas de fazer, fixadas pelo legislador com prazo determinado de execução, hipótese em que cabe análise de eventual discussão de improbidade administrativa pela inadequada aplicação dos recursos públicos educacionais diante do inadimplemento das metas e estratégias do PNE e do Plano de Educação do respectivo ente, cujo lapso temporal para seu atendimento já tenha se escoado;

XIII - recomendar aos gestores que a omissão da União e dos Estados em assegurar assistência técnica e financeira, no exercício das suas funções redistributiva e supletiva para fins de equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de que trata o art. 211, §1º da Constituição Federal, enseja responsabilidade solidária pelos sistemas de ensino demandados, para além do dever formal de colaboração entre eles, sob pena de lesão ao direito à educação pública de qualidade e ao pacto federativo, bem como de afronta aos artigos 23, V; 30, VI e 212, §3º, todos da Constituição de 1988, aos artigos 74 a 76 da LDB e ao art. 7º do PNE;

XIV - avaliar possível responsabilização dos entes federados que se omitirem quanto ao impositivo dever de efetiva assistência técnica e financeira, no exercício das suas funções redistributiva e supletiva para fins de equalização das oportunidades educacionais e garantia padrão mínimo de qualidade de que trata o art. 211, §1º da Constituição Federal, hipótese em que se insere a ausência de regulamentação do art. 74 da LDB e do art. 206, VII da Carta de 1988;

XV – recomendar ao gestor, no bojo das funções de controle interno de que trata o art. 74, I e II da Constituição Federal, que avalie, quantitativa e qualitativamente, a evolução intertemporal do processo de cumprimento das metas e estratégias previstas no Plano Nacional da Educação, em seus aspectos de governança, tempestividade e operacionais, de modo a assegurar a legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da aplicação dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e do FUNDEB;

XVI – exigir que o gestor comprove anualmente a compatibilidade entre o PNE

e os planos estadual e/ou municipal de educação, de modo a atestar também se as metas nacionais foram desdobradas adequadamente nos âmbitos estadual e municipal e nas respectivas leis orçamentárias de cada ente, na forma dos arts. 8º e 10 do PNE, hipótese em que deverá ser atestada a existência de dotações orçamentárias que permitam executar as diretrizes, metas e estratégias do PNE, notadamente por meio do teste de consistência do diagnóstico de beneficiários a serem atendidos com os respectivos custos mínimos de alocação para satisfação suficiente das obrigações de fazer fixadas pela Lei nº 13.005/2014 e na Constituição de 1988, em conteúdo e prazo;

XVII – priorizar o controle concomitante sobre a aplicação de recursos educacionais dos entes que não atingirem das metas e estratégias educacionais nos termos e prazos definidos legalmente, que não cumprirem com a aplicação do percentual mínimo de recursos de que tratam o art. 212 da Constituição de 1988 (ou respectiva Constituição Estadual ou Lei Orgânica, quando for definido percentual maior) e/ou, ainda, que não efetivarem outras obrigações de fazer que decorram dos comandos constitucionais;

XVIII – recomendar aos gestores o acompanhamento da implantação do Sistema Nacional de Educação, previsto no art. 13 da Lei nº 13.005/2014, na perspectiva do federalismo educacional que distribui competências e, concomitantemente, aloca recursos suficientes para a consecução das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação de forma equitativa em todo o território nacional;

XIX - fomentar o aperfeiçoamento da metodologia de lançamento, validação, comparabilidade e fiscalização dos dados disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação – SIOPE, em busca do seu cruzamento sistêmico com os dados apurados pelos Tribunais de Contas para fins de resolução tempestiva de eventuais divergências na análise dos gastos mínimos em educação e da aplicação dos recursos do FUNDEB;

XX – exigir o regular e autônomo funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social da área de educação, para que lhes sejam garantidas condições materiais e finalísticas de cumprir tempestivamente seu papel institucional, avaliando, no mínimo, o perfil da sua composição, o número de reuniões realizadas no último período de 12 meses, a natureza do Conselho quanto à formulação dos planos e à gestão dos recursos da educação (se deliberativo, consultivo, normativo e/ou fiscalizador), sua capacitação periódica e a sua estrutura de apoio (importa saber, por exemplo, se o Conselho

possui contador e recursos para formação e intercâmbio)

XXI - fomentar que as recomendações e ressalvas do controle social apresentadas pelo respectivo Conselho do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar e Conselho Escolar sejam incorporadas, no que couber, como metas e balizas para a educação estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias do ente;

XXII - propor que as conclusões dos conselhos sociais da educação operem como critérios de avaliação de programas do controle interno para fins de correção das falhas e aprimoramento do planejamento orçamentário e do planejamento educacional, na esteira do art. 10 do PNE;

XXIII – propor, na forma do art. 11 e da estratégia 20.7 do PNE, a disponibilização de indicadores para a avaliação da qualidade do ensino e do gasto educacional, por meio da sua regular produção e atualizada alimentação dos bancos de dados do Ministério da Educação pelos gestores;

XXIV - verificar as efetivas conformidades formal e material entre o Plano de Educação, a Lei Orçamentária Anual – LOA, a gestão dos recursos recebidos do FUNDEB, as recomendações e ressalvas apontadas pelos conselhos de acompanhamento e controle social da área de educação e pelo respectivo Tribunal de Contas, bem como a aderência ao SIOPE e a própria aplicação do patamar de gasto mínimo em MDE como condições de manutenção do fluxo de transferências voluntárias para o ente, na forma do art. 25, §1º, IV, alínea “b” da LC 101/2000;

XXV – exigir que, enquanto não forem regulamentados os indicadores de gasto educacional previstos na estratégia 20.7 do PNE, os gestores federal e estaduais da educação anualmente disponibilizem, em portal de domínio público na internet, parâmetros nacionais e regionais de preços referenciais de obras, equipamentos e materiais da área educacional, bem como sejam fornecidos plantas, projetos básicos e executivos padronizados para diferentes tipos e tamanhos de escola, com seus respectivos custos estimados e regionalizados;

XXVI – exigir dos gestores comprovação de que os gastos educacionais abaixo arrolados atendem aos parâmetros de legalidade, legitimidade e economicidade, na forma das seguintes diretrizes:

XXVI.1 – infraestrutura da rede de ensino acessível, sendo recomendável a existência de equipe própria para elaboração de projetos básicos e executivos de obras, bem como para seu acompanhamento e fiscalização, ao invés da sua terceirização;

XXVI.2 – transporte escolar, com a fixação de custo médio regional por quilômetro rodado, itinerários e horários a serem avaliados progressivamente de forma georreferenciada e consonância com as normas de trânsito brasileiras;

XXVI.3 – alimentação escolar, com parâmetros de consumo real e não estimado, distinguindo meses com aula e meses de férias, bem como mediante aferição de adequada logística de estoque, validade e qualidade nutricional;

XXVI.4 – livros didáticos e material de apoio, com a exigência de expressa motivação técnica pela assunção de custo pela aquisição de materiais similares aos cobertos gratuitamente pelo Programa Nacional do Livro Didático;

XXVII – recomendar que o controle interno de cada ente promova a análise de licitações e contratos de aquisição de bens, prestação de serviços e obras conforme a sua aderência finalística, temporal e substantiva ao cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, devendo ser refutada a contabilização em manutenção e desenvolvimento do ensino e na aplicação do saldo do FUNDEB de despesas, ainda que pudessem ser formalmente admitidas nos arts. 70 e 71 da LDB, as quais não sejam comprovadamente capazes de atender ao aludido Plano, que tem força vinculante por força do art. 214 da CF/1988;

XXVIII – acompanhar os atos de admissão de pessoal na área educacional dos entes, sobretudo as admissões temporárias de pessoal, à luz da estratégia 18.1 do Plano Nacional de Educação, tendo em vista a necessidade de progressiva composição, até 2017, do quadro docente por, no mínimo, 90% (noventa por cento) de servidores efetivos e de que 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;

XXIX – recomendar aos Presidentes de Casas Legislativas que o diagnóstico, feito em sede de parecer prévio pelo respectivo Tribunal de Contas, sobre eventual déficit de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino e/ou déficit de aplicação dos recursos do FUNDEB, no exercício financeiro apreciado, somente seja refutado no julgamento das contas anuais de governo dos Chefes de Poder Executivo, mediante expressa motivação quanto a fatos relativos ao comportamento da receita ou da despesa do ente.