

A fiscalização da aplicação dos recursos vinculados à educação: uma análise do papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

*Ana Paula Santiago do Nascimento*¹

anpaula@usp.br

Resumo

O presente artigo traz uma discussão sobre as instruções, pareceres e resoluções elaboradas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) sobre as despesas realizadas pelas prefeituras na área da Educação. Realizou-se um levantamento e análise em textos legais do TCE/SP, além de pesquisa bibliográfica sobre aplicação de recursos e fiscalizações dos tribunais de contas em municípios e estados brasileiros, tentando mapear o que se espera encontrar em tais relatórios. Foram analisados, também, os pareceres e resoluções de quatro municípios paulistas - Santópolis do Aguapeí, Jacareí, Oriente e Bauru. Esses municípios tiveram as contas rejeitadas pelo não cumprimento do percentual mínimo de vinculação para o exercício dos anos de 2006 e 2007.

Palavras-chave: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; educação; financiamento da educação.

¹ Pedagoga e mestranda na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) na área temática de Estado, Sociedade e Educação. Professora da rede municipal de educação de São Paulo.

1 Introdução

O controle da administração pública, conforme Carvalho Filho (2005), representa o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder.

No Brasil, o Poder Legislativo realiza essa fiscalização e revisão, que são fundamentais para o controle baseado no princípio da legalidade. À fiscalização compete a verificação das atividades públicas dos órgãos e agentes administrativos e a revisão corrige condutas administrativas. Esse chamado controle legislativo sob o aspecto financeiro é feito pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas (TC). Sua previsão constitucional encontra-se entre os artigos 70 e 75 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), na seção intitulada “da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, no capítulo relativo ao Poder Legislativo.

O Tribunal de Contas, órgão auxiliar, tem como função atuar na fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como das respectivas entidades de administração direta ou indireta e das fundações por eles instituídas ou mantidas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

No Brasil, tem-se o Tribunal de Contas da União (TCU), que é responsável pelas contas da União – órgãos federais, Câmara dos Deputados Federais e Senado Federal; 27 Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) responsáveis pelas contas de seus respectivos estados e do Distrito Federal, das câmaras dos vereadores e de todos os municípios que compõem o estado pelo qual ele é responsável; quatro Tribunais de Contas dos municípios (TCMs) responsáveis pelas contas de todos os municípios e das câmaras dos vereadores do estado que representam - caso dos TCMs da Bahia, Ceará, Goiás e Pará; e ainda dois Tribunais de Contas Municipais (TCMs), que são responsáveis pelas contas do município e da câmara dos vere-

adores do local em que está situado - caso de São Paulo e Rio de Janeiro (nos Estados que existem TCMs, o TCE não é responsável pela conta dos municípios).

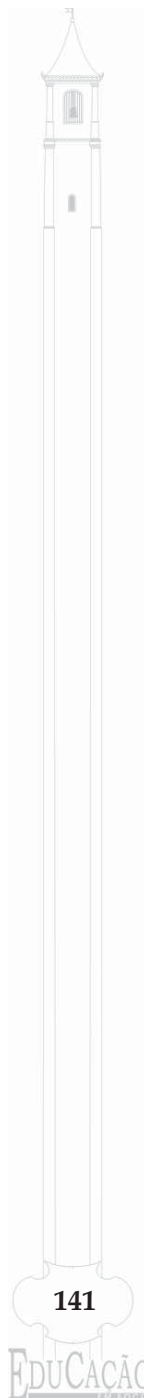
A jurisdição do tribunal alcança administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, além das pessoas físicas ou jurídicas que, mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, apliquem auxílios, subvenções ou recursos repassados pelo poder público.

Um fato que tornou os TCs órgãos fundamentais na atualidade foi a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Essa lei estabelece novas normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, estados, Distrito Federal e municípios, o que dinamiza a gestão do dinheiro público.

A agilidade eletrônica dos procedimentos licitatórios, as parcerias com segmentos privados da economia e outras significativas modificações no agir administrativo que a LRF implantou fizeram com que os TCs iniciassem uma “campanha” pelo pleno cumprimento de seu conteúdo, com fiscalização e instruções normativas para auxílio dos entes federados.

A LRF fomentou a discussão de orçamento público entre os administradores, reforçando os mecanismos de controle e transparência, revelando, também, que muitos gestores o encaravam como um “bicho de sete cabeças” por não o dominarem, cometendo assim inúmeros enganos. Nesse cenário, os TCs revelaram-se grandes aliados com publicações e formações por todo o Brasil.

Na área educacional, como se sabe, os recursos destinados à educação são estabelecidos constitucionalmente, possuindo assim legislações e procedimentos específicos tanto na forma de arrecadação como na destinação dos recursos. Devendo, ainda, pelo menos uma grande parte deles, passar por acompanhamento e controle social. Nesse contexto, os TCs possuem um papel importante na verificação da arrecadação e aplicação desses recursos vinculados, possibilitando um maior rigor por parte dos governantes.



Reconhecendo esse papel do Tribunal de Contas, este artigo tem o objetivo de identificar os procedimentos – análise, orientação, acompanhamento e fiscalização – desse órgão a respeito da aplicação/destinação das verbas vinculadas à educação em quatro municípios que estão sob sua responsabilidade.

Para tanto, analisou-se o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), que é responsável pelas contas de todos os municípios paulistas e do próprio estado – com exceção das contas do município de São Paulo que possui tribunal próprio. Levantaram-se as instruções referentes à área de educação desse tribunal, além de pareceres e resoluções referentes às contas de quatro municípios do estado - dois no exercício de 2006 e dois no de 2007 - que tiveram suas contas rejeitadas na primeira análise do TCE/SP.

2 Financiamento da educação e o tribunal de contas

Analisando o histórico do estado de São Paulo, nota-se que as discussões sobre a criação de um tribunal de contas responsável pela fiscalização tanto do Executivo como do Legislativo e Judiciário datam da Primeira República. Porém, só em 1947 instituiu-se definitivamente o TCE/SP. Desde então, ele passou por diversas modificações, mas sempre existiu.

A Constituição Estadual de São Paulo de 5 de outubro de 1989 (CESP/89) possui uma seção específica para regular o TCE. Com sede na capital, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, o TCE/SP compõe-se de sete conselheiros nomeados em conformidade com a CESP.

Os conselheiros são indicados da seguinte maneira: dois, pelo governador do Estado com aprovação da Assembleia Legislativa, alternadamente entre os substitutos de conselheiros e membros da Procuradoria da Fazenda do Estado junto ao tribunal, indicados por esse, em lista tríplice, segundo critérios de antiguidade e merecimento. Quatro, pela Assembleia Legislativa e um, o último, uma vez pelo governador do estado e duas vezes pela Assembleia

Legislativa, alternada e sucessivamente (SÃO PAULO, 1989, art. 31).

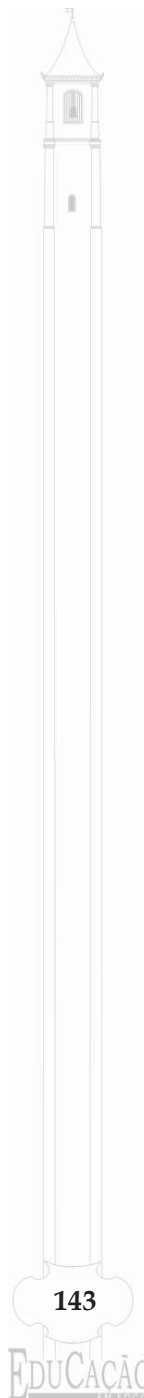
Atualmente o TCE/SP é organizado pela lei complementar n. 709, de 14 de janeiro de 1993 que subscreve:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de seus Municípios, auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, tem sua sede na cidade de São Paulo e jurisdição em todo o território estadual (SÃO PAULO, 1993, art. 1º).

Podem-se resumir as principais atribuições do TCE/SP como sendo: apreciar, julgar e emitir parecer sobre as contas apresentadas pelo estado e pelos municípios; acompanhar a arrecadação da receita dos poderes públicos; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e a legalidade dos atos concessórios de aposentadoria, reforma ou pensão; avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual; expedir instruções gerais ou especiais relativas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial exercida através do controle externo e aplicar, em caso de irregularidade, as sanções previstas em lei.

Dentre essas atribuições, o processo de julgamento das prestações de contas é o que interessa no presente artigo.

As contas serão julgadas com pareceres favoráveis quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. Favoráveis com ressalvas quando as contas evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte danos ao erário. E terão pareceres desfavoráveis, as contas em que for comprovada qualquer das seguintes ocorrências: omissão no dever de prestá-las; infração à norma legal ou regulamentar; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e desfalque, desvio de bens ou valores públicos (BRASIL, 1993, art. 32-33).



Em seu artigo 30, a lei complementar n. 709 de 1993 indica que havendo irregularidades, caberá ao tribunal definir a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão impugnado; havendo débitos, ordenar a notificação do responsável para apresentar defesa ou recolher a importância devida e caso não haja débitos, determinar a notificação do responsável para apresentar razões ou justificativas.

Partindo dessa análise das contas dos municípios, o TCE/SP orienta as prefeituras na execução dos recursos e, especialmente, sobre a utilização dos recursos vinculados constitucionalmente (educação e saúde) que passaram por diversas modificações no decorrer da história brasileira. Inúmeras instruções do TCE/SP nos últimos cinco anos versam a esse tema, o que indica a preocupação desse órgão para que o cumprimento da vinculação se efetive de fato.

Esse cumprimento constitucional pelos municípios – apontado no artigo 212 da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 (CF/88) – foi tema de estudos realizados por Melchior (1991; 1993; 1997) e por outros pesquisadores como Gomes (1994) e Davis (2001; 2004) entre outros.

Inúmeros estudos revelaram diferentes mecanismos que utilizam os entes federados para o não cumprimento da vinculação. Gomes (1994) aponta como alguns desses desvios a desvinculação inflacionária dos recursos, a concentração da execução dos orçamentos ao final do ano, a cessão de funcionários da educação a outros setores.

Davis (2004) levanta em seus estudos um conjunto de problemas que prejudica e diminui as verbas destinadas à educação. Entre eles, a sonegação fiscal, o desvio de recursos, a deficiência na fiscalização pelos TCs, entre outros.

Com o advento do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)² em 1996 e a LRF em 2000, o Tribunal de Contas, como já foi mencionado, reafirmou seu papel orientador aos ordenadores de despesas, con-

² Foi implantado no Brasil pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996, mas só começou a vigorar em 1998. Seu prazo de duração era de 10 anos, expirando em 2006.

tribuindo, também, para a formação e informação dos conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef/Fundeb³, gestores municipais e população no geral. Isso destacou o seu compromisso com a transparência na gestão pública, como destaca Figueiredo (2002). O autor reforça o papel desse órgão como um espaço institucional a ser ocupado e possível de trabalhar para a ética na gestão pública e garantir o pleno exercício da cidadania.

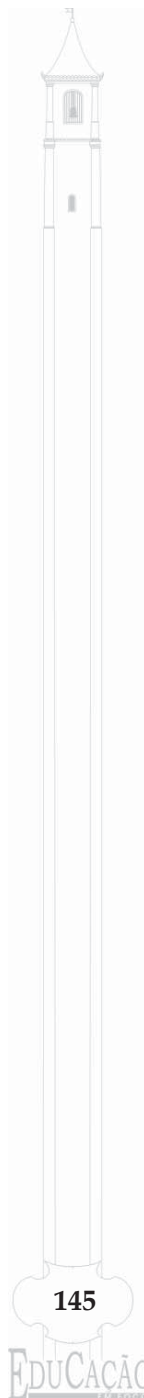
Sob o aspecto do republicanismo clássico, da preocupação com a coisa pública que revela a face da cidadania comprometida com o aperfeiçoamento democrático e o bem estar coletivo construído sobre sólidos padrões éticos, não resta dúvida de que se trata do campo próprio de atuação das Cortes de Contas (FIGUEIREDO, 2002, p. 3).

Como a eleição é a forma de democracia plena na sociedade, os TCs podem e devem contribuir e estimular a criação de novos mecanismos que permitam ao cidadão ter acesso a todas as informações que lhe sirvam de parâmetro para essa escolha correta. O que fica claro é a necessidade de instrumentos “que levem ao cidadão essas informações, que confirmem transparência à gestão da coisa pública, que sirvam como verdadeiras agências de *accountability*, agências de transparência, de responsividade e prestação de contas de recursos públicos” (FIGUEIREDO, 2002, p. 3).

3 Metodologia

Para a realização deste artigo, fez-se uma descrição e análise dos dados coletados nos pareceres, instruções, normas e leis do TCE/SP. O campo de coleta de dados compreende todos os municípios atendidos por esse tribunal. O grupo de estudo selecionado dessa

³ Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Substituto o Fundef, que vigorou de 1997 a 2006. O Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.



população se circunscreve a quatro municípios paulistas que tiveram, inicialmente, suas contas rejeitadas por não atingirem os mínimos exigidos pelas leis específicas da área educacional.

Delimitou-se que a pesquisa seria realizada com os dados referentes ao ano de 2006 e 2007 – anos mais recentes, que constam pareceres disponíveis para consulta *on-line*.

Os dados necessários ao estudo foram obtidos por meio de análise documental e retirados dos relatórios e pareceres disponíveis nos sites do TCE/SP e das prefeituras e respectivas câmaras de vereadores. Buscou-se identificar quais as orientações dadas aos prefeitos e governador.

Como referências bibliográficas foram utilizados estudos recentes sobre o tema, processos parlamentares em que sugeriram equívocos na aprovação dessas contas pelos tribunais, além da Lei Orçamentária Anual (LOA) - na qual cada ente federado especifica seus gastos no ano. Finalmente, foram utilizados pareceres do próprio tribunal sobre as contas da educação e seus manuais de orientações. A análise servirá para uma breve reflexão sobre o papel dos tribunais de contas na fiscalização da destinação das receitas existentes no país.

4 Resultados e discussões

Nos procedimentos, no que se refere ao orçamento destinado à educação, as prefeituras o enviam para o tribunal até o 5º dia útil do mês subsequente do encerramento do trimestre para publicação das contas em jornal oficial. Envia também o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundef, atual Fundeb, sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos. Os municípios devem manter a documentação referente às despesas com educação separadas das demais, em arquivo específico para facilitar a fiscalização. Assim como as folhas de pagamento dos profissionais do magistério – vistas pelos conselheiros –, os extratos bancários e respectivas prestações de contas vin-

culadas ao ensino; processos licitatórios, de inexigibilidades e dispensas devidamente formalizados caso envolvam recursos do ensino, contendo os documentos obrigatórios discriminados pela Lei de Licitações e Contratos⁴ e suas alterações; registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, com destaque aos recursos repassados e/ou recebidos à conta do Fundef/Fundeb, entre outras coisas.

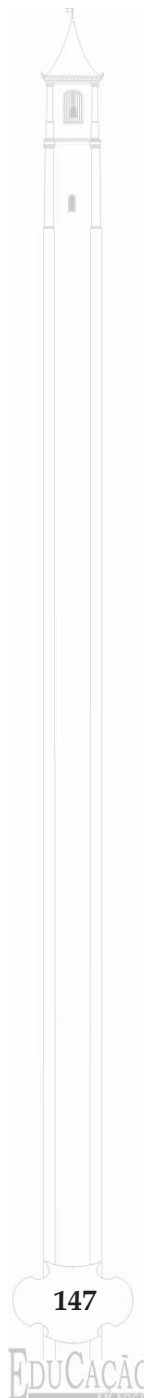
As instruções específicas para a execução das verbas educacionais estão no site do TCE/SP à disposição das prefeituras. São resoluções, instruções e pareceres que contribuem para que os gastos sejam executados de maneira correta. Por exemplo, aquilo que se refere à inclusão de gastos com alimentação infantil e uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do ensino:

Declara e dá ciência as Prefeituras Municipais que não há possibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil e com uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino, cumprindo-lhes observar os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SÃO PAULO, 2008a).

Quanto aos restos a pagar, o TCE/SP é bem explícito em relação à data limite para a aceitação da inclusão desse gasto nas contas do ano anterior. Declara que só serão aceitos os restos a pagar que forem liquidados até 31 de janeiro do mês subsequente, glosando todos os outros empenhos com datas posteriores, ainda que exista dinheiro nas contas para a liquidação. Esses são apenas dois exemplos de orientações existentes para as prefeituras, o que faríamos supor que as mesmas dificilmente teriam problemas/dúvidas para realizar os gastos com educação.

Como objeto desta pesquisa, identificaram-se quatro municípios paulistas - Santópolis do Aguapeí e Jacareí para o ano de 2006,

⁴Lei de Licitação n. 8.666, de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Essa lei instituiu normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.



Oriente e Bauru para o ano de 2007. Esses tiveram as contas no primeiro parecer do TCE/SP rejeitadas.

Santópolis do Aguapeí possuía, em 2007, uma rede com 505 alunos divididos entre a educação infantil (122 na creche e 53 na pré-escola) e o ensino fundamental (330 estudantes). Atendia 46% dos alunos matriculados no município, enquanto a rede estadual atendia os outros 54%. Como acontece na maioria dos municípios, também nesse, a Secretaria Municipal de Educação não era responsável por autorizar as despesas do setor, ou seja, não assinava empenhos e ordens de pagamentos. Na história recente de Santópolis do Aguapeí houve, na apreciação do TCE, emissão de parecer desfavorável para o ano de 2004, em virtude da não aplicação dos mínimos exigidos em educação. Na ocasião a câmara dos vereadores confirmou o parecer do tribunal.

Em Jacareí a rede municipal contava, em 2007, com 13.579 alunos, sendo 6.332 na educação infantil (976 na creche e 5.356 na pré-escola) e 7.247 no ensino fundamental, um total de 42% do alunado da rede pública do município. Em Jacareí, o secretário autoriza as despesas de área até o limite de carta convite, tomada de preço e concorrência⁵. Na história recente do município, houve parecer desfavorável para o ano de 2004 devido ao transporte de alunos e restos a pagar. Porém, essa glosa, votada em 2008, foi rejeitada pela câmara dos vereadores que aprovou as contas da prefeitura.

Oriente contava, em 2007, com 208 alunos matriculados na educação infantil da rede municipal. Nesse município, é o prefeito que autorizava as despesas e até o ano de 2003, o município vinha aplicando um percentual superior aos 25% obrigatórios por lei.

Em Bauru, em 2007, havia 20.810 alunos, sendo 11.866 na educação infantil (1.819 na creche e 10.047 na pré-escola) e 8.944

⁵ Modalidades de licitação: Dispensa (para compras ou serviços até R\$8 mil e para obras e serviços de engenharia até R\$15 mil); convite (para compras ou serviços entre R\$8 mil e R\$80 mil e para obras e serviço de engenharia entre R\$15 mil e R\$150 mil); tomada de preço (para compras ou serviços entre R\$80 mil e R\$650 mil e para obras e serviço de engenharia entre R\$150 mil e R\$1 milhão e 500 mil); concorrência (para compras ou serviços acima de R\$650 mil e para obras e serviço de engenharia acima de R\$1 milhão e 500 mil); pregão presencial (para bens e serviços de uso comum) e pregão eletrônico (para compras e serviços).

no ensino fundamental, totalizando 43% do alunado da rede pública do município. Em Bauru, o secretário de educação, assim como em Jacareí, autoriza as despesas da área, porém sem limitações de valores. No que se refere aos pareceres do TCE/SP dos últimos anos, o município teve parecer desfavorável nos anos de 2002, 2003, 2004 e 2007. A Câmara dos Vereadores julgou as contas dos anos de 2002 e 2003, em caráter final, sendo favorável ao parecer do tribunal para as contas do exercício de 2002 – rejeitando-as; e rejeitando o parecer do TCE/SP para as contas do exercício de 2003 – aprovando-as.

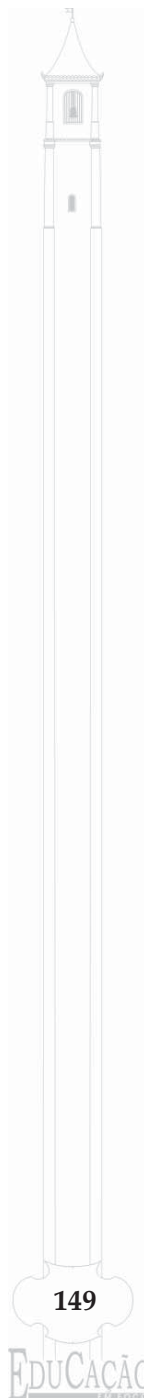
O município de Santópolis do Aguapeí teve suas contas aprovadas na reavaliação do tribunal e os municípios de Oriente, Jacareí e Bauru continuaram com as suas contas rejeitadas pelo TCE/SP até julho de 2009.

Analisando as publicações do TCE/SP, encontram-se dados que revelam que a aplicação no ensino é algo que causa muitos pareceres contrários. Em publicação no Diário Oficial (SÃO PAULO, 2007a) o próprio TCE publica que entre as primeiras causas de maior reprovação de contas municipais está a inobservância, pelas prefeituras, do limite de aplicação dos 25% em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE).

4.1 Análise dos casos escolhidos

Uma análise mais aprofundada dos quatro casos escolhidos possibilita a compreensão de como o TCE/SP analisa as contas das prefeituras e aceita ou não suas justificativas para irregularidades com os gastos em MDE.

Um primeiro exemplo demonstra o caso do município de Santópolis do Aguapeí, que teve as contas de 2006 rejeitadas e, após recurso explicando o gasto a menor, obteve parecer favorável à aprovação.



QUADRO 1

Parecer do TCE/SP sobre as contas de Santópolis do Aguapeí para o exercício de 2006

SANTÓPOLIS DO AGUAPEÍ	DESAVORÁVEL	APLICAÇÃO NO ENSINO 24,76% ENSINO FUNDAMENTAL 14,62% DESPESAS COM PESSOAL 42,59%
	FAVORÁVEL	CONSIDERADAS AS IMPORTÂNCIAS RELATIVAS À AQUISIÇÃO DE ÔNIBUS QUE BENEFICIOU ALUNOS DO NÍVEL INFANTIL E FUNDAMENTAL E OS DISPENDIOS CONCERNENTES AO PASEP DOS SERVIDORES DA EDUCAÇÃO. ATENDIDO O DISPOSTO NO ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. BEM COMO O <i>CAPUT</i> DO ARTIGO 60, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITORIAS, COM APLICAÇÃO DE 25,39% DAS RECEITAS DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, SENDO 15,03% NO SETOR FUNDAMENTAL.

Fonte: Dados do site do TCE. Disponível em: <www.tce.sp.gov.br>. Acesso em: 24 de set. de 2009.

Outro exemplo merecedor de destaque por ter um parecer esclarecedor em relação às causas da não aprovação é o município de Jacareí, que teve as contas rejeitadas por não atender os mínimos exigidos na CF/1988 e normatizações da Lei de Diretrizes e Bases (1996).

QUADRO 2

Parecer do TCE/SP sobre as contas de Jacareí para o exercício de 2006

JACAREÍ	DESAVORÁVEL	NÃO ATENDIMENTO AO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ENSINO: APLICAÇÃO DE APENAS 23,90% DAS RECEITAS ADVINDAS DE IMPOSTOS, CONTRARIANDO AS HIPÓTESES DESCRITAS NO ART. 70 DA LDBEN. ENSINO FUNDAMENTAL: INVESTIDO O PERCENTUAL DE 56,83%, DESCUMPRINDO A APLICAÇÃO DE, NO MÍNIMO, 60%, CONFORME EXIGIDO PELO ART. 60 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS
---------	-------------	--

Fonte: Dados do site do TCE. Disponível em: <www.tce.sp.gov.br>. Acesso em: 24 de set. de 2009.

O parecer é esclarecedor, o agente público que executou os gastos e qualquer cidadão consegue identificar qual foi a inconsistência apresentada pelo TC desse município.

O município de Jacareí interpôs um embargo de declaração para tentar reverter a decisão sobre essas contas. O relatório menciona o não cumprimento do percentual mínimo de 25% exigidos constitucionalmente, esclarece que o recurso da prefeitura alegava que as contas que estavam nos restos a pagar completavam o percentual exigido. Porém, esse documento mostra que até 31 de janeiro do ano posterior (2007), o município não havia conseguido pagar toda a quantia, restando ainda cerca de R\$ 936.013,53 que havia sido glosado. O valor inicial que faltava para completa os 25% era R\$ 2.816.689,03.

No ano de 2007, dois municípios, Oriente e Bauru, tiveram suas contas rejeitadas e após parecer permaneceram rejeitadas. Veja abaixo parecer do TCE para Oriente:

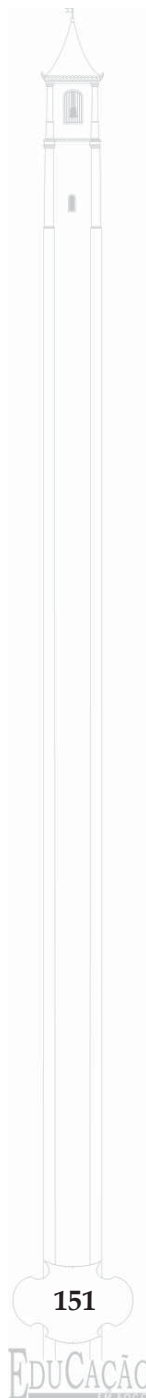
QUADRO 3

Parecer do TCE/SP sobre as contas de Oriente para o exercício de 2007

ORIENTE	DESFAVORÁVEL	NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 25%, GLOSA DE RESTOS A PAGAR NÃO QUITADOS ATÉ 31 DE JANEIRO DE 2008, INADEQUADA MOVIMENTAÇÃO DA CONTA DO FUNDEB, INCONSISTÊNCIAS NO REGISTRO DAS CONTAS RETIFICADORAS, PREENCHIMENTO INCORRETO DOS DEMONSTRATIVOS, NÃO EMISSÃO DE PARECER DAS CONTAS DA EDUCAÇÃO PELO CONSELHO DO FUNDEB, AUSÊNCIA DE PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO, REPASSES DECENDIAIS EETUADOS EM VALOR INFERIOR AO EXIGIDO.
---------	--------------	---

Fonte: Dados do site do TCE. Disponível em: <www.tce.sp.gov.br>. Acesso em: 24 de set. de 2009.

O município de Oriente, além dessas irregularidades no que se refere à educação, também incorreu em falhas no planejamento e execução fiscal. As incorreções são relacionadas à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no que tange à contemplação dos riscos fiscais, critérios para limitação de empenho e previsão específica para as políticas de pessoal; autorização na Lei Orçamentária



ria Anual para abertura de créditos suplementares em percentual elevado; na fiscalização das receitas, na qual há diferença nos valores contabilizados do Imposto de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); na renúncia de receitas com concessão de incentivos de natureza tributária, caracterizando infringência ao disposto no artigo 14 da Lei Fiscal; na dívida ativa com ineficácia nas cobranças judiciais propostas e baixo índice de recuperação dos créditos; nas despesas com saúde, nas quais a movimentação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde ficou em desacordo com a lei federal n. 8.080 de 1990; inexistência de relatórios de gestão dos recursos do fundo e, também, não emissão de parecer das contas da saúde pelo Conselho Municipal, como a não realização de audiências públicas trimestrais; e ainda nas despesas com precatórios judiciais entre outras irregularidades.

Outro exemplo que merece destaque por ter um parecer desfavorável para as contas de 2007 relacionadas à educação é o município de Bauru (QUADRO 4).

QUADRO 4

Parecer do TCE/SP sobre as contas de Bauru para o exercício de 2007

BAURU	DESFAVORÁVEL	APLICAÇÃO DE APENAS 22,23% DA RECEITA DE IMPOSTOS, DESCUMPRINDO O ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO. INDEVIDA INCLUSÃO NO CÁLCULO DAS DESPESAS DE R\$ 8.340.170,68 RELATIVOS AO SALDO DE RESTOS A PAGAR EM 31 DE JANEIRO DE 2008. DIFERENÇA, PARA MENOS (R\$ 102.159,90), DO SALDO BANCÁRIO CONCILIADO DA CONTA FUNDEF EM RELAÇÃO AO SALDO FINANCEIRO APRESENTADO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2007. O SALDO DA CONTA DO FUNDEF APRESENTA SALDO BANCÁRIO CONCILIADO DE R\$454.092,45, CONTRA SALDO FINANCEIRO DE R\$319.409,46, GERANDO DIFERENÇA A MAIOR DE R\$134.682,99 EM 31 DE DEZEMBRO DE 2007. FALTA DOS REPASSES DECENDIAIS DEVIDOS, NÃO SENDO TRANSFERIDOS R\$30.725,42. FALTA DE ELABORAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, DESCUMPRINDO O ART. 2º DA LEI Nº 10.172/01.
--------------	--------------	--

Fonte: Dados do site do TCE. Disponível em: <www.tce.sp.gov.br>. Acesso em: 24 de set. de 2009.

Bauru também possui problemas em outras áreas como no planejamento e execução fiscal, nos quais há irregularidades quanto à transposição, remanejamento e transferência de recurso, constando de modo genérico no artigo 6º da Lei Orçamentária Anual e contrariando o artigo 167, inciso IV da constituição. E ainda na previsão de abertura de créditos adicionais suplementares do orçamento muito acima da inflação estimada para o período; nas despesas com saúde com indevida inclusão no cálculo de despesas relativas ao saldo de restos a pagar em 31 de janeiro de 2008 e na tesouraria com a manutenção de disponibilidades financeiras em instituições não oficiais, descumprindo o artigo 164, § 3 da constituição.

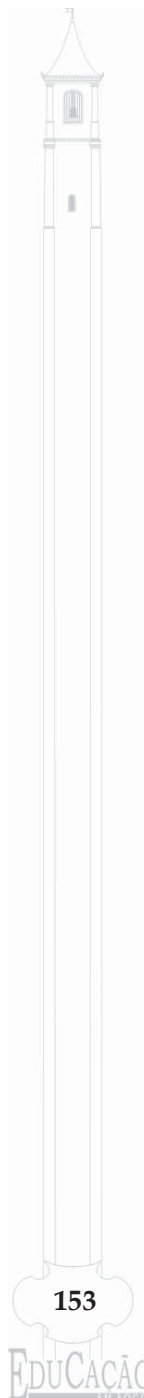
Após recurso do município, algumas irregularidades foram explicadas e ponderadas. O relator menciona que as contas se apresentam equilibradas e o município cumpriu os mínimos com aplicação em saúde e em despesas com pessoal. Porém, o não cumprimento do mínimo exigido pelo artigo 212 da constituição, que se refere à educação, o compromete integralmente.

O município alega que a diferença está em restos a pagar e comprova com extratos das contas que possuía dinheiro para cobrir essas despesas. No entanto, o TCE/SP entende que não pode computá-las, pois a existência de lastro financeiro para o pagamento não é garantia de efetivação das despesas relacionadas - uma vez que estas estão vulneráveis a cancelamentos, falta de liquidação e utilização das respectivas verbas para fins não pertinentes à educação.

Como se pode observar, os três municípios que mantiveram as suas contas desaprovadas incorreram em erros semelhantes. Não atentaram para recomendações da legislação vigente e das instruções do TCE/SP.

O caso de Santópolis do Aguapeí difere dos outros três por caracterizar despesa com educação que, a princípio, o TCE/SP julgou como não gasto com a educação. Nesse caso o município esclareceu o gasto e o tribunal aprovou suas contas.

Uma constatação importante versa sobre a transparência com



que atualmente os órgãos públicos vêm tratando os dados sobre orçamento. Em inúmeros sites, jornais e afins, encontram-se dados sobre os gastos e os investimentos que cada ente federado planeja ou realiza no decorrer dos anos. Atualmente, é mais fácil encontrar e entender como estudar os dados sobre esse tema. Um exemplo disso são os dados disponíveis no site do TCE/SP sobre cerca dos 644 municípios que estão sobre sua responsabilidade, o que possibilita a fiscalização, *in loco*, de cerca de 3mil entidades governamentais.

Além desses exames anuais de gestão financeira, o tribunal (2007) verifica, em separado, atos contratuais, admissões de pessoal, aposentadorias e pensões, repasses a entidades não-governamentais, além de determinar, se necessárias, modificações em editais licitatórios.

Dentre as ações para viabilizar a transparência com os gastos públicos, encontramos no site do TCE/SP dois sistemas: a Auditoria Eletrônica dos Órgãos Públicos do Estado de São Paulo (ADUESP) e o Sistema de Informações da Administração Pública (SIAPNet). Ambos possibilitam que qualquer cidadão, com acesso a *internet*, consulte os dados, pareceres e recursos de seu município. Contribuindo, assim, para uma melhor transparência na divulgação da coisa pública como sugere, entre tantas leis, a CF/1988 e a LRF.

5 Conclusões

Analisando os pareceres do TCE/SP, constatamos que a aplicação no ensino é uma difícil missão. Os municípios têm muitas dificuldades em realizar as despesas de acordo com as legislações vigentes. O TCE/SP, sabendo dessa dificuldade, utiliza de diferentes recursos para minimizar tais enganos.

Assim, o tribunal assume uma função pedagógica que contribui para aperfeiçoar a máquina governamental, trazendo uma maior transparência aos gastos públicos. Promovendo, anualmente, dezenas de encontros com agentes políticos e servidores do estado e municípios jurisdicionados e produzindo manuais básicos que são

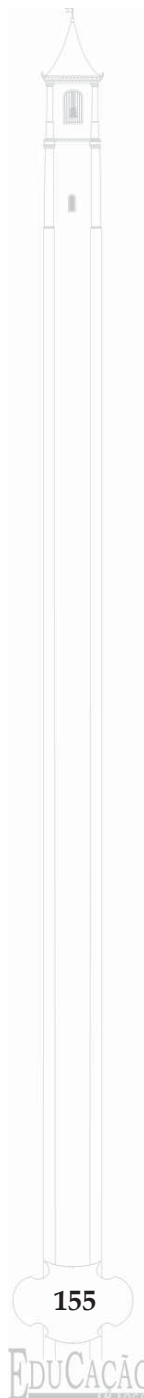
destinados a melhor orientar os que trabalham com a arrecadação e o uso do dinheiro recolhido compulsoriamente da sociedade.

Tais cartilhas de direito financeiro são, periodicamente, revistas e ampliadas à luz de mudanças no regramento legal e nos entendimentos jurisprudenciais, notadamente os daqui desta Corte e dos tribunais superiores da Nação. Neste ponto, importante ressaltar que as posições aqui ditas não são, necessariamente, imutáveis, dogmáticas, permanentes. E nem poderia ser diferente, conquanto o aprofundamento da análise legal pode, em algum momento, indicar outros entendimentos (SÃO PAULO, 2007b, p. 6).

Outra evidência encontrada nesta pesquisa é a constatação do destino dos pareceres do TCE/SP. Após a análise das contas, os pareceres são enviados para as câmaras de vereadores dos respectivos municípios. Estas têm a função de analisar as contas do município e, conseqüentemente, o parecer do tribunal para decidir se aprova as contas da prefeitura.

O que se encontra são encaminhamentos difusos por parte dos vereadores. No geral as contas não são julgadas por anos, ficando a prefeitura com a execução orçamentária em aberto. Dos casos pesquisados, procuraram-se informações dos municípios que possuíam as contas rejeitadas para o exercício de 2006. Nenhum havia sido julgado pela câmara até junho de 2009 com a alegação de que esperavam parecer definitivo do TCE/SP.

Porém, no caso de Jacareí, referentes às contas de 2004, o advogado da prefeitura fez uma defesa da aprovação das contas, destacando que, embora o parecer do TCE tenha recomendado que a câmara dos vereadores recusasse as contas, as mesmas têm plenas condições de serem aprovadas. O advogado elenca os quatro pontos levantados pelo TCE/SP e rebate um a um, explicando quais foram as razões que os levaram a recusar e quais devem levá-los a aprovar as contas. Antes disso, rebate contundentemente sobre o



controle externo feito pelo tribunal. Defende que a CF/88, quando estabeleceu este tipo de controle, o fez como órgão auxiliar, pois julga que o TC não tem condições políticas de decidir sobre as contas de um município.

Defende ainda que esse órgão prevê o simples controle, porém julga que a análise das contas anuais sob responsabilidade do chefe do Executivo deve ser bipartite. Isso significa que o TC, como um órgão técnico e auxiliar do Poder Legislativo, faz uma análise contábil e técnica dos documentos apresentados e a decisão final sobre as contas fica a cargo da câmara municipal.

No final da argumentação, os vereadores votam a favor das contas da prefeitura, não acatando o parecer do TCE/SP. As argumentações a favor das contas revelam a concordância de que o órgão cumpre a sua função técnica e burocrática, ligado a uma análise formal e estática. Sendo a câmara dos vereadores mais competente para analisar essas contas, já que tem uma visão de toda a gestão municipal.

O que se pode questionar ao final dessa análise é até que ponto o TC auxilia na correta utilização dos gastos públicos, em especial, os vinculados à educação. Apesar de suas funções estarem claras na Constituição Federal, o que se nota é um não reconhecimento de seu trabalho efetivo, visto que é um órgão auxiliar, que está subordinado ao Poder Legislativo e que pouco pode fazer para encaminhar ações concretas sobre os gestores que não cumprem a legislação “financeiro-orçamentária”.

Na literatura jurídica, existem indicações de que os TCs não seriam órgãos do Poder Legislativo, visto que fiscalizam as contas destes e por ter seus conselheiros, na própria CF/88, “comparados” com os conselheiros do Poder Judiciário. Porém, é clara a sua vinculação e subordinação ao Poder Legislativo - visto que está na CF/88, na mesma sessão como já explicitado.

Essa aparente confusão da real função e atuação no quadro político-administrativo do país apresenta-se como um ponto a ser estudado e discutido. Pensar qual é e qual seria a efetiva contribui-

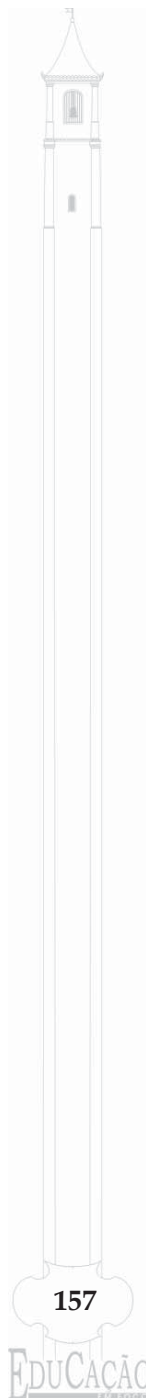
ção de um órgão dessa competência na fiscalização dos agentes políticos brasileiros é algo instigante e provocador.

O que está clara é a importante função que o órgão tem quanto à transparência na utilização dos recursos públicos, embora não sendo uma de suas funções constitucionais, ao publicitar os dados de execução orçamentária. Atualmente, com a ajuda dos TCs, é possível acompanhar trimestralmente as contas dos municípios, estados, Distrito Federal e da União. Outro caráter fundamental está relacionado às formações proporcionadas por esse órgão, que esclarece e auxilia na correta utilização dos gastos públicos.

Nos municípios estudados, pode-se constatar que o TCE/SP tem uma atuação importante, como em Santópolis do Aguapeí que, após justificativa da prefeitura, o TCE/SP reviu sua decisão e indicou aprovação das contas. O que demonstra que esse órgão não é tão burocrático e técnico como argumenta o defensor da prefeitura de Jacareí em ocasião de defesa das contas de 2003.

Nos outros três casos aqui explorados, pode-se afirmar que o TCE/SP tem uma atuação preventiva frente a possíveis incorreções nas contas das prefeituras. Têm-se relatos de prefeitos que empenham despesas em restos a pagar, computam nas contas dos exercícios anteriores e após parecer dos TCs, suspendem os empenhos. O que o TCE/SP propõe é algo totalmente possível, necessitando apenas de organização e planejamento por partes das prefeituras no decorrer do ano fiscal.

No que se refere às contas da educação, o trabalho do TCE/SP só vem a contribuir para a fiscalização e acompanhamento dos gastos relacionados a essa área. O seu trabalho, somado aos dos Conselhos Municipais e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, não esquecendo as ações da sociedade civil, possibilita, cada vez mais, o controle eficaz e eficiente do uso dos recursos público existentes.



Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: 2000.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

DAVIES, N. O financiamento da educação e seus desafios. *Eccos*, São Paulo, v.6, n. 1, p. 43-63, Jun. 2004.

_____. *Os tribunais de contas e a educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília: Plano, 2001.

FIGUEIREDO, C. M. C. *Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability - O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, Portugal, 8-11, Oct., 2002. Disponível em: <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044116.pdf>

GOMES, C. A. da C. Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 75, n. 179/180/181, p. 9-32, Jan./Dez. 1994.

MELCHIOR, J. C. de A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: Autores Associados, 1997.

_____. Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil: captação e aplicação. *Revista Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 23-44, Dez. 1993.

_____. Financiamento da educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 72, n. 172, p. 162-190, Set./Dez. 1991.

SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. Imprensa Oficial: São Paulo, 1989.

_____. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. Imprensa Oficial, São Paulo, 2007a.

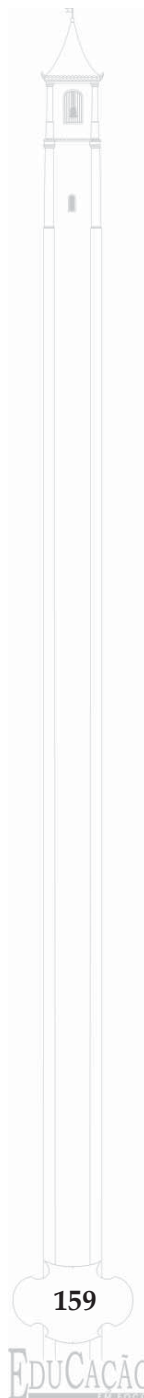
_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Deliberação – Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) -35186/026/08. São Paulo, 2008a.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Cartilha de orientação aos prefeitos municipais. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. Imprensa Oficial: São Paulo, 2008b.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Instruções n. 01/2008. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. Imprensa Oficial: São Paulo, 2008c.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Manual básico de Aplicação de Recursos no Ensino. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. Imprensa Oficial: São Paulo, 2007b.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Resolução n. 3 de 11 de dezembro de 1996 - Regimento Interno. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. Imprensa Oficial: São Paulo, 1996.



The review of the application of resources related to education: reviewing the role of the State of São Paulo Audit Office

Abstract

This paper presents a discussion on the instructions, opinions and resolutions prepared by the State of São Paulo Audit Office - (TCE/SP, in the Portuguese Acronym) on the costs incurred by municipalities in area of Education. We conducted a survey and analysis of texts legal from TCE /SP, and bibliographic research on application of resources and controls of Supreme Audit Institutions in Brazilian cities and states trying to map what one expects to find in such reports. Consideration was, too, the opinions and resolutions of four counties - Santópolis do Aguapeí, Jacareí, Oriente e Bauru - that had rejected the bills for non-compliance with the minimum percentage of binding for the exercise of years 2006 and 2007.

Keywords: The State of São Paulo Audit Office; education; education funding.