Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do

FUNDEB

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

2009

FONCAIJE

CNPG

FNDE

Ministério da Educação

FUNDEB

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação
Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

2009

Projeto_subsídios_1.1.indd 1 29/4/2009 14:30:20

Presidência da República
Ministério da Educação
Fundo Nacional de Desevolvimento da Educação
Diretoria Financeira
Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Ministério Público do Estado do Paraná
Coordenação do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção à Educação
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
Coordenação do 4° Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude

Forum Nacional de Coordenação de Centros de Apoio da Infância e Juventude e de Educação dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal
Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos estados e da União - CNPG

Projeto_subsídios_1.1.indd 2 29/4/2009 14:30:25

Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do

FUNDEB

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

2009

Projeto_subsídios_1.1.indd 3 29/4/2009 14:30:25

Sumário

Apresentação 7
1. Introdução 9
2. Formação do Fundeb 11
3. Parâmetros do Fundeb 13
3.1 Fatores de ponderação 13
3.2. Consideração dos alunos na distribuição dos recursos do Fundo 14
3.3. Valor mínimo nacional por aluno/ano 16
3.4. Valor por aluno/ano em cada Estado 16
3.5. Garantia de parâmetros praticados no Fundef/2006 16
4. Distribuição dos recursos do Fundeb 17
5. Gestão dos recursos do Fundeb 18
6. Utilização dos recursos 19
7. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 20
7.1. Atribuições do Conselho do Fundeb 21
7.2. Composição do Conselho do Fundeb 22
8. Controle e fiscalização do Fundeb 23
9. Prestação de contas dos recursos do Fundeb 24
10. O Ministério Público em relação ao Fundeb 25
11. Ilicitudes mais freqüentes 26
11.1. Não criação ou composição irregular do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb 26
11.2. Não funcionamento do Conselho do Fundeb 27
11.3. Não disponibilização dos demonstrativos gerenciais mensais ao Conselho do Fundeb 28
11.4. Não criação/implantação do Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Básica 28
11.5. Não utilização efetiva da conta única e específica do Fundeb 29
11.6. Atraso no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério e demais profissionais da educação 29
11.7. Não cumprimento do percentual mínimo de 60% na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública presencial, no respectivo âmbito de atuação prioritária 30
11.8. Pagamento, com recursos do Fundeb, da remuneração de profissionais alheios às atividades da educação básica pública. 32
11.9. Aplicação dos recursos do Fundeb em ações que não são caracterizadas como Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública 33
11.10. Não utilização integral dos recursos no exercício financeiro correspondente 35
11.11. Não aplicação financeira dos recursos disponíveis na conta única e específica do Fundo há mais de 15 dias 36
11.12. Não destinação da parcela referente à dívida ativa relativa aos impostos que compõem a cesta do Fundeb 36
12. Acesso a informações sobre o Fundeb 37
13. Legislação básica 38

Apresentação

A garantia constitucional de recursos públicos, mediante vinculação de parte da receita tributária para a educação, desde a Constituição de 1934, poucos resultados práticos trouxe sob a ótica da efetiva fiscalização da aplicação desses recursos.

A obrigatoriedade de controle interno somente foi imposta pela Lei nº 4.320/64. O Ministério Público teve ampliado o seu rol de atribuições, em 1985, com a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e, posteriormente, com a Carta Constitucional de 1988.

Diante da concentração do poder fiscalizatório nos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fez-se necessário democratizar o controle social dos gastos públicos e com educação, bem assim instituir a subvinculação de parte dos recursos públicos vinculados à educação, mediante criação de fundo de natureza contábil – o Fundef, pela Lei nº 9.424/96 – concorrendo, por essa via, para a melhoria dos procedimentos relacionados ao acompanhamento e controle, em face dos critérios de distribuição e divulgação de informações, que asseguraram transparência e facilitaram a fiscalização dos investimentos públicos no ensino fundamental.

Passados dez anos, o sucesso dessa política pública permitiu a ampliação do fundo para todas as etapas da educação básica, mediante a criação do Fundeb pela Lei nº 11.494/07.

Essa Lei também se ocupou das funções institucionais do Ministério Público da União e dos Estados, regulando expressamente a atuação preventiva e repressiva do Ministério Público brasileiro na concretização do direito do cidadão à educação.

A experiência haurida pelo Ministério Público, decorrente da aplicação da Lei do Fundef, permite a revisão e a atualização de importante documento então pu-

Projeto_subsídios_1.1.indd 7 29/4/2009 14:30:25

blicado pelo Ministério da Educação, cujos destinatários são os membros do Ministério Público brasileiro que estão se defrontando com a aplicação da nova Lei do Fundeb.

Entretanto, é preciso esclarecer que estes subsídios não têm a pretensão de esgotar o assunto, deveras complexo; tampouco foi idealizado para servir como um manual prático de atuação extrajudicial e judicial.

A intenção do texto que ora se apresenta é facilitar a compreensão dos temas centrais da Lei nº 11.494/07, evidenciando as ilicitudes mais freqüentes na gestão dos recursos públicos do Fundo e apresentando sugestões quanto às provas que podem ser inicialmente requisitadas após a instauração de procedimento investigatório preliminar ou inquérito civil público.

Por vezes será cabível a expedição de recomendação administrativa; outras, o firmamento de termo de ajuste de conduta ou o ajuizamento de ação civil pública, ora com pedido de ordem de fazer ou de não fazer sob pena de multa, ora com pedido de ressarcimento de danos causados ao erário mediante recomposição do Fundeb, acrescidos das sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, conforme o caso concreto.

Somente o desfecho do que vier a ser apurado na fase investigatória de cada caso permitirá a adoção da providência jurídica e jurisdicional adequada, por parte do Ministério Público.

Nesse contexto, o Ministério da Educação – MEC, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal – CNPG e o Fórum Nacional de Coordenadores de Centros de Apoio da Infância e Juventude e de Educação dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal – FONCAIJE, em cumprimento ao Acordo de Cooperação Técnica firmado em setembro de 2007, idealizaram este documento, na certeza de que a firme aplicação da Lei nº 11.494/2007 em muito contribuirá para o ensino público de qualidade para todos.

Projeto_subsídios_1.1.indd 8 29/4/2009 14:30:26

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 vinculou parte das receitas de impostos e transferências à educação, definindo assim no artigo 212 que: "a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Já em 1996, mediante a Emenda Constitucional nº 14/1996, regulamentada pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97 foi criado o Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que mudou a forma de financiamento do ensino fundamental no País ao subvincular 60% dos recursos dos principais impostos e transferências previstos no artigo 212 da Constituição Federal (60% de 25% = 15%) e introduziu novos critérios de distribuição, baseados no número de alunos matriculados nessa etapa da educação básica. A implementação do Fundef ocorreu no ano de 1998 permanecendo em vigência até o final do exercício de 2006.

A partir de 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que elevou, de uma forma gradual, o percentual da subvinculação das receitas de alguns impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que compõem o novo Fundo, para 20% e ampliou o rol de beneficiários.[1]

---

1 A aplicação dos recursos do Fundeb não exime os Municípios, Estados e o Distrito Federal de aplicar os demais 5% dos recursos provenientes da arrecadação dos impostos e das transferências que compõem a cesta do Fundo, bem como 25% das receitas dos demais impostos que não entraram na composição do Fundo, que no caso do Município são: o IPTU, o ISS, o ITBI e o Imposto de Renda parcela do Município, assim como as receitas da dívida ativa tributária incidentes sobre estes impostos, na forma prevista no artigo 1º da Lei nº 11.494/2007. Vale destacar que o Fundeb não encerra a totalidade de recursos que financiam a educação básica, uma vez que também concorrem para tal finalidade recursos decorrentes de transferências voluntárias da União, repassados à conta de vários programas e projetos gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, como o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (este programa, embora beneficie a educação, não é considerado no cômputo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, face ao disposto no art. 71, IV, da Lei n. 9.394/1996) Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE, Programa Brasil Alfabetizado, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, Escola Aberta, Fundo de Fortalecimento da Escola - FUNDESCOLA, Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, PROINFÂNCIA, Programa de Expansão da Educação Profissional - PROEP, Projeto Alvorada, Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED, recursos advindos da Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação (que não são considerados no cálculo dos 25% da educação, de que trata o art. 212 da CF, por se constituir recurso de contribuição social), recursos repassados pelo Estado aos Municípios, valores arrecadados pelas Associações de Pais, Mestres e Funcionários - APMFs, além dos já destacados 5% dos impostos que compõem a cesta do Fundeb e 25% dos demais impostos.

Projeto_subsídios_1.1.indd 9 29/4/2009 14:30:26

A criação e a regulamentação do Fundeb, em 2006 e 2007, gerou a necessidade de atualização e aperfeiçoamento dos instrumentos de apoio técnico utilizados pelas instituições envolvidas no processo de operacionalização do Fundeb, de forma a permitir e facilitar o desenvolvimento das atividades inerentes a cada instituição participante desse processo, previstas na legislação do Fundo.

O presente material de apoio, portanto, reúne orientações gerais e específicas sobre a operacionalização do Fundo, enfatizando aquelas relacionadas às atividades a cargo do Ministério Público, com o objetivo de facilitar e auxiliar o trabalho desenvolvido pelos Promotores de Justiça concorrendo, com esse instrumento, para a melhoria do controle e da efetividade na aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Para ilustrar e favorecer a compreensão, serão abordadas situações mais recorrentes, dentre as reclamações que são apresentadas pela sociedade, nas quais são apontadas impropriedades ou irregularidades praticadas na operacionalização do Fundo. Concomitantemente, são indicadas alternativas de providências e de encaminhamentos aplicáveis, na perspectiva de solução do problema, no cômputo das atribuições do Ministério Público.

Projeto_subsídios_1.1.indd 10 29/4/2009 14:30:26

2. Formação do Fundeb

O Fundeb é um Fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007[2] e pelo Decreto nº 6.253/2007[3], e implantado a partir de janeiro de 2007, garantindo, por meio de seu mecanismo de distribuição de recursos, que a maior parte das receitas vinculadas à educação, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, seja aplicada na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio em suas diversas modalidades), promovendo uma melhor distribuição destes recursos. Cada Estado e cada Município recebem o valor que lhes cabe, de acordo com o número de alunos matriculados no segmento da educação básica que lhes compete atender.

A vigência do Fundo é de 14 anos (2007 a 2020), e sua formação, no âmbito de cada Estado, resulta da aplicação de percentuais que se elevarão, gradualmente, de forma a atingir o percentual de 20% no ano de 2009, sobre as seguintes receitas:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS;
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPIexp;
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- Imposto Territorial Rural (Quota-Parte dos Municípios) - ITRm;
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD;
- Ressarcimento pela desoneração de Exportações de que trata a LC nº 87/96;
- Receitas da Dívida Ativa incidentes sobre estes impostos.

Além dessas nove fontes de recursos, provenientes dos Estados, Distrito Federal e Municípios, há uma parcela de recursos federais que são assegurados sob a forma de Complementação da União. Essa participação foi estabelecida originalmente em R$ 2 bilhões para 2007, R$ 3,0 bilhões para 2008, R$ 4,5 bilhões para 2009 e, a partir de 2010, em 10% do valor total da contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

2 Resultante da conversão da Medida Provisória nº 339/2006, que disciplinou a operacionalização do Fundo de janeiro a junho/2007.
3 Observada a redação dada pelo Decreto nº 6.278/2007 e os dispositivos acrescidos pelo Decreto nº 6.571/2008.

Projeto_subsídios_1.1.indd 11 29/4/2009 14:30:27

O quadro abaixo sintetiza a formação do Fundo (inciso VII e § 5º, I e II, do art. 60 do ADCT, arts. 3º e 31, § 1º, I e II, e § 3º, da Lei nº 11.494/2007):

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	A partir de 2010
Estados, Distrito Federal e Municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp (*)	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos (*)	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação federal (**)	R$ 2,0 bilhões	R$ 3,0 bilhões	R$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e Municípios

(*)Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.
(**)Valores originais, a serem atualizados, nos anos de 2007, 2008 e 2009, com base no INPC/IBGE do período entre dezembro/2006 a dezembro do ano anterior ao exercício de sua utilização (art. 31, § 5º, da Lei nº 11.494/2007).

Projeto_subsídios_1.1.indd 12 29/4/2009 14:30:27

3. Parâmetros do Fundeb

3.1. Fatores de Ponderação

Como parâmetro de distribuição dos recursos, utiliza-se o número de alunos da área de atuação prioritária de cada ente governamental, tomando-se como base as matrículas presenciais constantes dos dados do censo escolar mais atualizado[4]. Há que se considerar, ainda, que as matrículas serão computadas de forma gradual, atingindo a sua totalidade no ano de 2009 (art. 31, § 2º, I e II da Lei nº 11.494/2007). Entretanto, os artigos 10 e 36 da Lei nº 11.494/2007, estabelecem forma de cálculo diferenciada, dependendo da etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino da educação básica à qual a matrícula está vinculada. Os diferentes fatores de ponderação deverão ser definidos anualmente[5] pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, conforme previsto no inciso I do artigo 13 da Lei nº 11.494/2007.

A fixação dos fatores de ponderação parte do fator base = 1,0 (atribuído ao segmento das séries iniciais do ensino fundamental urbano), de forma que, para os demais segmentos, a fixação dos fatores deve observar o espaço de variação entre 0,7 (menor fator) e 1,30 (maior fator), conforme art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.494/2007. Com esse critério, a aplicação desses fatores de ponderação resultará em valores por aluno/ano específicos para cada segmento da educação básica, de tal sorte que o menor valor corresponderá a 70% do valor base (aplicado aos alunos das séries iniciais do ensino fundamental urbano) e o maior valor por aluno/ano será 30% superior ao valor base.

4 Art. 9º, da Lei nº 11.494/2007.
5 Para 2007, os fatores foram definidos pela Resolução/MEC nº 01, de 15/02/2007, para 2008, pela Portaria Normativa/MEC nº 41, de 27/12/2007 e para 2009 pela Portaria n° 932 de 30/07/2008 (disponíveis em: www.fnde.gov.br).

Projeto_subsídios_1.1.indd 13 29/4/2009 14:30:27

Para o ano de 2009, por exemplo, os fatores de ponderação foram assim estabelecidos[6]:

Segmentos da Educação Básica considerados	Fator de ponderação 2008
1. Creche pública em tempo integral (*)	1,10
2. Creche pública em tempo parcial	0,80
3. Creche conveniada em tempo integral (*)	0,95
4. Creche conveniada em tempo parcial	0,80
5. Pré-Escola em tempo integral (*)	1,20
6. Pré-Escola em tempo parcial	1,00
7. Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano (**)	1,00
8. Anos iniciais do Ensino Fundamental no campo	1,05
9. Anos finais do Ensino Fundamental urbano	1,10
10. Anos finais do Ensino Fundamental no campo	1,15
11.Ensino Fundamental em tempo integral (*)	1,25
12. Ensino Médio urbano	1,20
13. Ensino Médio no campo	1,25
14. Ensino Médio em tempo integral (*)	1,30
15. Ensino Médio integrado à educação profissional	1,30
16. Educação Especial	1,20
17. Educação indígena e quilombola	1,20
18. Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo	0,80
19.Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,00

(*) Considera-se tempo integral a jornada escolar com duração superior a 7 hs (art. 4º, Dec. 6.253/2007)
(**) Fator base (art. 10, § 1º, da Lei nº 11.494/2007)

3.2. Consideração dos alunos na distribuição dos recursos do Fundo

Além dos fatores de ponderação, utilizados para fins de diferenciação dos valores por aluno/ano dos diversos segmentos da educação básica, os alunos são considerados nos mecanismos de distribuição de recursos com base: i) nas matrículas existentes nos respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados, Distrito Federal e Municípios e, ii) numa escala que prevê a inclusão do total de alunos do ensino fundamental (regular e especial) e uma parcela dos alunos da educação infantil, do ensino médio, da Educação de Jovens e Adultos e das instituições conveniadas, nos dois primeiros anos da implantação do Fundo.

A tabela a seguir sintetiza o critério baseado na atuação prioritária dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 211, §§ 2º e 3º, da CF, art. 9º, § 1º, c/c o art. 10,

6 Conforme Portaria/MEC nº 932, de 30/07/2008, disponível em www.fnde.gov.br, na opção "Fundeb".

Projeto_subsídios_1.1.indd 14 29/4/2009 14:30:27

Parágrafo único da Lei nº 9.394/1996 e art. 3º do Dec. nº 6.253/2007)[7]:

Critério de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do Fundeb, com base na atuação prioritária dos entes governamentais

Segmento da Educação Básica	Matrículas nas escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas (*)
Educação Infantil (Creches)	Não	Sim	Sim	Sim
Educação Infantil (Pré-Escola)	Não	Sim	Sim	Sim (por 4 anos)
Ensino Fundamental regular	Sim	Sim	Sim	Não
Ensino Médio	Sim	Sim	Não	Não
Educação Especial	Sim	Sim	Sim	Sim
EducaçãodeJovenseAdultos(Ens.Fundamental)	Sim	Sim	Sim	Não
Educação de Jovens e Adultos (Ens. Médio)	Sim	Sim	Não	Não

(*) Consideradas a partir de 2008 (arts. 12, 13 e 14, do Dec. nº 6.253/2007, com a redação dada pelo Dec. nº 6.278/2007)

Oportuno observar, em relação à atuação dos Municípios, que estes somente poderão atuar no ensino médio e superior quando estiverem atendidas, plenamente, as necessidades de sua área de competência[8] - atendimento integral da demanda por vagas, habilitação dos profissionais do magistério, na forma exigida pela LDB[9], remuneração condigna dos profissionais da educação básica, observado o piso mínimo fixado pelo Congresso Nacional,[10] oferecimento de transporte escolar regular e adequado, cumprimento das metas mínimas dos planos nacional, estadual e municipal de educação - e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados à educação pelo art. 212 da CF, à manutenção e desenvolvimento do ensino[11].

A tabela seguinte resume a forma de consideração dos alunos em função da escala de inclusão estabelecida na norma legal (art. 60, § 4º, do ADCT, arts. 8º e 31, § 2º, I e II, da Lei nº 11.494/2007, c/c arts. 12, § 1º, 13, § 2º e 14, do Dec. nº 6.253/2007, com a redação dada pelo Dec. 6.278/2007):

7 Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil (creches e pré-escolas) e ensino fundamental; Estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio e o Distrito Federal na educação Infantil, ensino fundamental e médio.

8 Educação infantil e ensino fundamental.

9 Art. 62 da Lei nº 9.394/1996 - LDB.

10 Lei nº 11.738/2008.

11 Art. 11, V, da Lei nº 9.394/1996 - LDB.

Projeto_subsídios_1.1.indd 15 29/4/2009 14:30:27

Escala de consideração dos alunos da distribuição dos recursos do Fundeb

Esfera	Etapa/modalidade da Educação Básica	Fração de matrículas consideradas		
		2007	2008	A partir de 2009
EscolasPúblicas (Estaduais, Distritais e Municipais)	Educação Infantil (Creche e Pré-Escola)	1/3	2/3	3/3
	Ensino Fundamental (Regular e Especial)	3/3	3/3	3/3
	Ensino Fundamental (EJA)	1/3	2/3	3/3
	Ensino Médio (Regular, Profissional Integrado e Educação de Jovens e Adultos)	1/3	2/3	3/3
Escolas Conveniadas	Educação Infantil (Creche)	-	2/3	3/3
	Educação Infantil (Pré-Escola)	-	2/3	3/3 (*)
	Educação Especial	-	2/3	3/3

(*) Consideradas somente até 2011, devendo por todo o período (2008 a 2011) serem utilizados os dados de matrículas do Censo Escolar de 2006.

3.3. Valor mínimo nacional por aluno/ano

Tendo disponível os dados do Censo Escolar, calculadas as estimativas do total de recursos que compõem o Fundeb (parcela dos Estados e Distrito Federal e da União) e estabelecidos os fatores de ponderação pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, torna-se possível a definição e publicação do Valor Mínimo Nacional por aluno/ano, que representa o limite financeiro ou referencial mínimo a ser assegurado em relação a cada aluno matriculado nas séries iniciais do ensino fundamental urbano, no exercício para o qual tenha sido estabelecido (art. 10, § 1º e art. 15, IV, da Lei nº 11.494/2007).

Para os demais segmentos da educação básica, o valor mínimo por aluno no exercício resulta da multiplicação do fator de ponderação respectivo pelo valor mínimo nacional. Com isso, têm-se os valores mínimos para todos os segmentos da educação básica (art. 10, § 2º, Lei nº 11.494/2007).

3.4. Valor por aluno/ano em cada Estado

Como o Fundeb é de âmbito estadual e o Fundo de cada Estado é independente (os recursos dos Fundeb's dos diversos Estados e Distrito Federal não se misturam), para cada Estado e Distrito Federal é calculado e publicado (art. 15, III, da Lei nº 11.494/2007) o valor por aluno/ano, tomando-se como base os parâmetros do respectivo Estado/Distrito Federal (recursos e alunos), associados aos fatores de ponderação fixados para o exercício.

Projeto_subsídios_1.1.indd 16 29/4/2009 14:30:27

Esse per capita estadual/distrital é utilizado na distribuição dos recursos do Fundo do respectivo Estado/Distrito Federal. Porém, há situações em que esses valores per capita são inferiores aos valores mínimos nacionais por aluno/ano, dos diversos segmentos da educação básica. Na Unidade Federada onde isso ocorre, a diferença é assegurada com recursos da Complementação da União ao Fundeb (art. 4º da Lei nº 11.494/2007).

3.5. Garantia de parâmetros praticados no Fundef/2006

Além da garantia de um valor mínimo nacional por aluno/ano, e dos repasses de recursos, a Lei 11.494/2007, em seu art. 33, veda a fixação, no âmbito do Fundeb, em relação aos quatro segmentos do ensino fundamental, de valor mínimo por aluno/ano inferior ao fixado no ano de 2006, quando se encontrava em vigor o Fundef.[12] Essa garantia alcança também os valores per capita verificados em cada Estado/Distrito Federal. Ou seja, para o ensino fundamental é assegurado, tanto o valor mínimo do Fundef praticado em 2006 (último ano de vigência daquele Fundo), quanto os valores per capita dos Estados naquele ano, sendo que estes últimos são atualizados pelo INPC a cada ano, para fins de observância dessa garantia (art. 32, § 2º, da Lei nº 11.494/2007).

4. Distribuição dos recursos do Fundeb

Em relação à repartição das receitas do Fundo, a Lei nº 11.494/2007 prevê em seus artigos 43 a 45 a observância da sistemática de repartição dos recursos, nos meses de janeiro e fevereiro de 2007 baseada nos critérios definidos para o Fundef/2006, iniciando os repasses com base nos parâmetros do Fundeb/2007 a partir de março/2007 e procedendo-se, em abril de 2007, o ajuste dos valores repassados em caráter provisório, considerando-se a sistemática adotada pela Lei.

Vencida a fase de funcionamento provisório do Fundeb nos dois primeiros meses de 2007, quando se fez necessária a utilização de coeficientes de distribuição de recursos do Fundef/2006, e realizado o ajuste correspondente, no mês de abril do mesmo ano, a distribuição dos recursos do Fundo passou a processar-se com base nos dados de matrículas presenciais da rede pública estadual, distrital e municipal, sendo que, a partir de 2008, passaram a ser consideradas, também, as matrículas das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com os Estados, Distrito Federal e Municípios (arts. 8º, da Lei nº 11.494/2007, c/c arts. 12, § 1º, 13, § 2º e 14, do Dec. nº 6.253/2007, com a redação dada pelo Dec. nº 6.278/2007).

12 Para o ano de 2006 foram fixados para o Fundef, por meio do Decreto nº 5.690, de 03.02.2006, os seguintes valores mínimos nacionais por aluno/ano do ensino fundamental: R$ 682,60 para as séries iniciais urbanas; R$ 696,26 para as séries iniciais rurais; R$ 716,73 para as séries finais urbanas e R$ 730,38 para as séries finais rurais e Educação Especial.

Projeto_subsídios_1.1.indd 17 29/4/2009 14:30:28

Definidos e publicados os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb, conforme determina o art. 15 da Lei nº 11.494/2007[13], a distribuição dos recursos se processa automaticamente, mediante créditos dos valores devidos a cada ente governamental em conta específica mantida para esse fim, no Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal (art. 16 e 17 da Lei nº11.494/2007). Tais créditos ocorrem em datas distintas, que se encontram associadas às datas de distribuição de cada imposto ou transferência que lhe dá origem. Com isso, ocorrem, em relação a um mesmo ente governamental, créditos em várias datas ao longo de um determinado mês.

Os valores são transferidos sempre ao ente governamental (Estado, Distrito Federal ou Município), nunca aos estabelecimentos de ensino. Dessa forma, as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas que têm suas matrículas consideradas na distribuição dos recursos, na forma do art. 8º da Lei nº 11.494/2007, terão acesso aos recursos financeiros correspondentes, junto ao ente governamental com quem mantém convênio, observando-se as cláusulas e as condições pactuadas (art. 16, §§ 1º e 2º. Dec. nº 6.253/2007).

Para que essas instituições conveniadas possam receber recursos do Fundo, será necessário atender, cumulativamente, os requisitos estipulados na norma legal (incisos I a V do § 2º do artigo 8º da Lei nº 11.494/2007, e art. 15, I a V, §§ 1º, 2º e 3º, do Dec. n º 6.253/2007), que consistem em:

- oferecer igualdade de condições de acesso e permanência na escola e atendimento gratuito a todos os seus alunos;
- comprovar finalidade não lucrativa e aplicação dos seus excedentes financeiros no atendimento em creches, pré-escola ou educação especial, conforme o caso;
- assegurar, no caso de encerramento de suas atividades, a destinação de seu patrimônio ao poder público ou a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional que realize atendimento em creches, pré-escola ou educação especial;
- atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino a que pertence, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovado seus projetos pedagógicos;
- dispor de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS ou, na ausência do CEBAS, dispor de ato de credenciamento regularmente expedido pelo órgão normativo do sistema de ensino, com base na aprovação do projeto pedagógico.

A aplicação dos recursos recebidos por estas instituições deve observar os crité-

13 Para 2007, os parâmetros foram publicados pelo Dec. n º 6.091/2007 e, em face do disposto no art. 4º deste diploma legal, para os anos seguintes os parâmetros passaram a ser publicados por meio de ato legal conjunto (Portaria Interministerial) do Ministério da Educação e Ministério da Fazenda.

Projeto_subsídios_1.1.indd 18 29/4/2009 14:30:28

rios definidos no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, visto que estas despesas visam à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 16, § 3º, Dec. nº 6.253/2007).

Os repasses dos recursos do Fundo aos entes federados deverão permanecer na instituição financeira depositária dos recursos (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal) até a sua integral utilização, conforme previsto nos artigos 16 e 17 da Lei nº 11.494/2007 e no art. 8º do Dec. nº 6.253/2007.

5. Gestão dos recursos do Fundeb

Em face do disposto no art. 17, § 7º, da Lei nº 11.494/2007, e no art. 8º, Parágrafo único, do Dec. n º 6.253/2007, o Secretário de Educação é responsável pela gestão dos recursos do Fundo. Evita-se, com isto, que as despesas sejam dirigidas com base em critérios políticos decorrentes da centralização de recursos na pasta de finanças.

Necessário ressaltar, ainda, que o Chefe do Poder Executivo de cada ente público será solidariamente responsável com o titular do órgão responsável pela educação, pelos gastos públicos em educação e pela respectiva execução orçamentária.

6. Utilização dos recursos

De acordo com o disposto nos artigos 21 e 22 da Lei nº 11.494/2007, os recursos devem ser aplicados, no exercício financeiro em que forem creditados, da seguinte maneira:

a) 60% dos recursos recebidos anualmente, no mínimo, para remuneração dos profissionais do magistério[14] em efetivo exercício[15] no segmento da educação básica de competência do respectivo ente governamental.

b) 40% restantes, no máximo, em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (§ 1º do art. 21 da Lei nº 11.494/2007), no segmento da educação básica da competência do respectivo ente governamental, como, por exemplo:

b.1) remuneração dos demais profissionais da educação (auxiliar de serviços gerais, auxiliar de administração, secretário da escola, merendeira dentre outros);

b.2) capacitação do pessoal docente (formação inicial ou continuada) e demais profissionais da educação (formação continuada) por meio de programas com esse objetivo;

14 Docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica (inciso II do Parágrafo único do artigo 22 da Lei nº 11.494/2007 e Resolução/CNE/CEB nº 01, de 27/03/2008, disponível em www.fnde.gov.br, na opção "Fundeb").

15 Entende-se por efetivo exercício o desempenho das atividades de magistério, associado à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente (inciso III do Parágrafo único do artigo 22 da Lei nº 11.494/2007).

Projeto_subsídios_1.1.indd 19 29/4/2009 14:30:28

b.3) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

b.4) aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas;

b.5) ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo das unidades escolares;

b.6) aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades das unidades escolares (carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas, etc.);

b.7) manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletro-eletrônicos etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões etc.);

b.8) reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades etc.) das unidades escolares da educação básica;

b.9) uso e manutenção de bens vinculados aos sistemas de ensino, desde que no âmbito da educação básica (aluguel de imóveis e de equipamentos, manutenção de bens e equipamentos - incluindo a realização de consertos ou reparos - conservação das instalações físicas do sistema de ensino prioritário dos respectivos entes federados);

b.10) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino (organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visam à elaboração de programas, planos e projetos voltados ao ensino prioritário dos respectivos entes federados);

b.11) realização de atividades–meio necessárias ao funcionamento do ensino;

b.12) aquisição de material didático-escolar (aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola, material desportivo utilizado nas aulas de educação física, acervo da biblioteca da escola - livros, Atlas, dicionários, periódicos, lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas etc.);

b.13) manutenção de transporte escolar (aquisição de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da educação básica, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto nos arts. 136 a 139 da Lei nº 9.503, de 23.09.97 - Código Nacional de Trânsito. Os tipos de veículos destinados ao transporte de alunos, desde que apropriados ao transporte de pessoas, devem: reunir adequadas condições de utilização,

Projeto_subsídios_1.1.indd 20 29/4/2009 14:30:28

estar licenciados pelos competentes órgãos encarregados da fiscalização e dispor de todos os equipamentos obrigatórios, principalmente no que tange aos itens de segurança. Podem ser adotados modelos e marcas diferenciadas de veículos, em função da quantidade de pessoas a serem transportadas, das condições das vias de tráfego, dentre outras, podendo, inclusive, ser adotados veículos de transporte hidroviário);

b.14) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima (quitação de empréstimos - principal e encargos - destinados a investimentos em educação básica, financiamento para construção de escola, por exemplo).

Imperioso ressaltar que as despesas autorizadas pelos artigos 21 e 22 da Lei nº 11.494/2007 que encontram correspondência no artigo 70 da Lei nº 9.394/1996 – LDB, consistem em rol taxativo de gastos classificáveis como ações básicas de manutenção e desenvolvimento do ensino, e que os art. 23 da Lei do Fundeb e art. 71 da LDB veiculam as despesas vedadas pelo ordenamento, com o objetivo de exemplificar o que "não pode" ser custeado com os recursos do Fundo.

7. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

O artigo 24 da Lei nº 11.494/2007 e o art. 10 do Dec. nº 6.253/2007 estabelecem a obrigatoriedade de criação, no âmbito de cada esfera governamental, de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, fortalecendo, com essa exigência, a participação da sociedade na verificação da aplicação dos recursos públicos vinculados à educação.

O Conselho do Fundeb é um colegiado, com função principal de proceder ao acompanhamento e ao controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera municipal, estadual, distrital ou federal. Os trabalhos a cargo do Conselho do Fundeb não são remunerados e o Colegiado não integra a estrutura administrativa do Governo. Sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local.

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho do Fundeb o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, etc, de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo assim, condições para que o Colegiado desempenhe suas atividades e, efetivamente, exerça suas funções (artigo 24, § 10 da Lei nº 11.494/2007).

É importante destacar que o trabalho dos Conselhos do Fundeb soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do Fundeb não se constitui numa nova instância de contro-

Projeto_subsídios_1.1.indd 21 29/4/2009 14:30:28

le, mas sim de representação social, não devendo, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo (quando este dispõe de unidade administrativa com essa atribuição), nem com o controle externo executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete à apreciação das contas do Poder Executivo.

7.1. Atribuições do Conselho do Fundeb

O controle a ser exercido pelo Conselho do Fundeb resulta no encaminhamento de situações que requeiram providências por parte do Poder Executivo ou dos órgãos de controle e fiscalização, sobretudo em casos que apontam falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas atribuições legais e regimentais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Além do acompanhamento e controle social dos recursos, os §§ 9º e 13 do artigo 24 e o Parágrafo único do artigo 27 da Lei nº 11.494/2007, acrescentam outras funções ao Conselho do Fundeb, tais como:

a) supervisionar a realização do censo escolar;

b) supervisionar a elaboraração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;

c) instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O referido parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de Contas ao Tribunal; e

d) acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da Prestação de Contas desses Programas, encaminhando ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo e, ainda, notificar o órgão Executor dos Programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Projeto_subsídios_1.1.indd 22 29/4/2009 14:30:29

7.2. Composição do Conselho do Fundeb

Segundo o artigo 24, § 1º, IV, da Lei nº 11.494/2007, os Conselhos Municipais do Fundeb devem ser compostos por, no mínimo, 9 (nove) membros seguindo o seguinte quantitativo[16]:

a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;

b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;

c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;

d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;

e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

Se no Município houver um Conselho Municipal de Educação e/ou Conselho Tutelar, um de seus membros também deverá integrar o Conselho do Fundeb.

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

A escolha dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes das escolas deve ser realizada em fóruns organizados pelos grupos ou entidades de classe que representam esses segmentos, em processo eletivo democrático que permita ampla e prévia publicidade aos interessados[17], reuniões para apresentação das candidaturas, votação e divulgação dos resultados (art. 24, § 3º, II, da Lei nº 11.494/2007).

Os representantes dos professores e servidores são indicados pelas respectivas entidades sindicais (art. 24, §, 3º, III, da Lei nº 11.494/2007). Entretanto, inexistindo tais representações sindicais no âmbito do respectivo ente federado, recomenda-se o critério de processo eletivo para escolha desses representantes.

Os nomes dos eleitos/indicados, titulares e suplentes, devem ser comunicados, com antecedência mínima de 20 dias do término do mandato dos Conselheiros anteriores, ao Chefe do Poder Executivo para que, por ato oficial, sejam nomeados para o exercício das funções de Conselheiros.

Importa destacar que as regras gerais da condução dos trabalhos de escolha dos novos conselheiros devem estar previstas no Regimento Interno do Colegiado, de forma a garantir a isenção do processo eletivo.

Conforme disposto no § 11 do artigo 24 da Lei nº 11.494/2007, os membros dos

16 No âmbito dos Estados, a composição do Conselho do Fundeb é de 12 membros (artigo 24, inciso II da Lei nº 11.494/2007).

17 Recomenda-se a publicação de editais de chamamento e divulgação de regras pertinentes ao pleito, com antecedência mínima de 01 mês, que devem ser afixados em local de fácil visualização.

Projeto_subsídios_1.1.indd 23 29/4/2009 14:30:29

Conselhos do Fundeb terão mandato de, no máximo, 02 (dois) anos permitida uma recondução por igual período.

Uma vez criado o Conselho do Fundeb, seus dados devem ser inseridos no Sistema de Cadastro dos Conselhos do Fundeb na internet, no endereço eletrônico www.fnde.gov.br, na opção "Fundeb". O FNDE providenciará a divulgação desses dados, com o propósito de dar conhecimento, não só de sua existência formal, mas, sobretudo, de sua composição. Sempre que houver alteração na composição do Conselho do Fundeb, tal cadastro deverá ser atualizado.

A regulamentação do novo Fundo prevê alguns impedimentos para participação do colegiado. De acordo com o § 5º do artigo 24 da Lei nº 11.494/2007, estão impedidos de compor o Conselho do Fundeb:

- cônjuge e parentes consangüíneos ou afins, até terceiro grau, do Presidente e do Vice- Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;
- tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consangüíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais;
- estudantes que não sejam emancipados; e
- pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

O Presidente do Conselho do Fundeb deve ser eleito pelos próprios conselheiros em reunião do colegiado, observando-se o que dispuser a lei municipal de criação do Conselho do Fundeb no respectivo Município e o disposto na Lei nº 11.494/2007, no artigo 24, § 6º, que estabelece que a presidência não deve ser ocupada pelo representante da Secretaria de Educação ou qualquer outro representante do governo gestor, visto que essa situação poderia inibir o bom andamento dos trabalhos, já que o Conselho do Fundeb existe exatamente para acompanhar e controlar o desempenho da aplicação dos recursos do Fundo, realizada pelo Poder Executivo local.

8. Controle e fiscalização do Fundeb

De acordo com o disposto na Lei nº 11.494/2007, a fiscalização e o controle dos recursos do Fundeb são realizados:

- pelo órgão de Controle Interno no âmbito da União (Controladoria Geral da

Projeto_subsídios_1.1.indd 24 29/4/2009 14:30:29

União - CGU) e pelos órgãos de Controle Interno no âmbito de cada Estado, DF e Município (art. 26, I, da Lei nº 11.494/2007);

- pelos Tribunais de Contas dos Estados, DF e Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições (art. 26, II, da Lei nº 11.494/2007);
- pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em relação às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à Complementação da União ao Fundo (art. 26, III, da Lei nº 11.494/2007).

Trata-se de trabalho diferente daquele realizado pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, visto que estas instâncias responsáveis pela fiscalização têm a prerrogativa legal de examinar e adotar providências e aplicar, se for o caso, as penalidades cabíveis, na hipótese de irregularidades.

A orientação do FNDE/MEC em relação à constatação de eventuais problemas/irregularidades relacionadas ao Fundeb, tem sido no sentido de recomendar ao cidadão:

- procurar os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no respectivo Município e apresentar a irregularidade, para que o Conselho possa abordar, formalmente, os governantes responsáveis, comunicando-lhes sobre as impropriedades ou irregularidades praticadas, solicitando correções;
- na seqüência, procurar os vereadores do Município, para que estes, pela via da negociação e adoção de providências formais, possam, também, buscar e determinar a solução junto ao governante responsável e, se necessário, adotar outras providências formais junto às instâncias de fiscalização e controle;
- por fim, se necessário (caso o problema não seja encaminhado e solucionado pelo Conselho e pelo Poder Legislativo local), encaminhar as informações e documentos disponíveis:
- ao Ministério Público (Promotor de Justiça que atua no Município), formalizando denúncias sobre as irregularidades praticadas, para que a Promotoria de Justiça local promova a ação competente, visando o cumprimento das determinações contidas na Lei do Fundeb; e
- ao Tribunal de Contas a que o Município esteja jurisdicionado, tendo em vista a competência do Tribunal.

As denúncias que são encaminhadas ao FNDE/MEC são registradas no sistema próprio de controle de denúncias e encaminhadas aos Conselhos do Fundo (nos Estados ou Municípios, conforme o caso), aos Tribunais de Contas dos Estados/Municípios e ao Ministério Público Estadual.

Projeto_subsídios_1.1.indd 25 29/4/2009 14:30:29

9. Prestação de contas dos recursos do Fundeb

A legislação estabelece a obrigatoriedade dos governos estaduais, distrital e municipais apresentarem a comprovação da utilização dos recursos do Fundo em três momentos distintos, quais sejam:

• mensalmente - Ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, mediante apresentação de relatórios gerenciais sobre o recebimento e emprego dos recursos do Fundo (art. 25 da Lei nº 11.494/2007)[18];

• bimestralmente - Por meio de relatórios do respectivo Poder Executivo, resumindo a execução orçamentária, evidenciando as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, em favor da educação básica, à conta do Fundeb (§ 3º, art. 165 da CF, art. 72 da Lei nº 9.394/1996 – LDB e art. 52 da LC nº 101/2000).

• anualmente - Ao respectivo Tribunal de Contas (Estadual/Municipal), de acordo com instruções dessa Instituição. Essa prestação de contas deve ser instruída com parecer do Conselho (art. 27 da Lei nº 11.494/2007, c/c arts. 56 e 57 da LC nº 101/2000).

10. O Ministério Público em relação ao Fundeb

Além das instâncias de controle interno, externo e social, o Ministério Público exerce função fiscalizadora, no âmbito do Fundeb, enquanto instituição autônoma, independente e defensora da ordem jurídica, dos interesses sociais, difusos e coletivos, cuja atuação resulta do disposto nos artigos 127 e 129, III, da CF, e no art. 29 da Lei nº 11.494/2007.

Nos termos do artigo 29 da Lei nº 11.494/2007, tornou-se mais clara a divisão de atribuições entre os diversos ramos do Ministério Público, à medida que a investigação e a responsabilização judicial dos desvios de recursos públicos do Fundeb, enquanto transferências legais destinadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, são de atribuição do Ministério Público Estadual, exceto se houver complementação da União, na forma prevista no art. 4° da Lei do FUNDEB, quando, então, a atribuição é do Ministério Público Federal.

Por outro lado, embora não digam respeito propriamente ao Fundeb, as transferências voluntárias[19] da União para os Estados e Municípios decorrentes de convênios firmados com o FNDE e o MEC, tais como as verbas do Programa Dinheiro Direto na Escola, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Nacional de Alimentação Escolar, também são, a princípio, de atribuição do Ministério Público Federal, nos termos da Súmula 208 do Superior Tribunal de

18 No âmbito dos Tribunais de Contas dos Estados/Municípios também ocorrem situações em que são exigidas comprovações mensais, de acordo com instruções específicas de cada Corte de Contas.

19 Sobre o conceito legal de transferências voluntárias, consultar o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Projeto_subsídios_1.1.indd 26 29/4/2009 14:30:29

Justiça[20]. Todavia, se a verba pública correspondente é aplicada ao fim a que se destina, mas o produto é distribuído com desvio de finalidade, a atribuição passaria a ser do Ministério Público Estadual, nos termos da Súmula 209 do Superior Tribunal de Justiça[21]. A título de exemplo, figure-se a hipótese de o Prefeito Municipal aplicar as verbas do Programa Nacional de Alimentação Escolar na aquisição de merendas escolares, todavia as desvia para consumo de pessoas diversas dos estudantes matriculados em educação básica na rede pública local. A atribuição, nesse caso, é do Ministério Público Estadual.

Considerando que a má gestão dos recursos do Fundeb atenta diretamente contra o patrimônio público, com repercussão nas políticas públicas educacionais, implicando na negação desse direito humano a um número indeterminado de cidadãos, e considerando, também, a natureza subvinculada das verbas públicas correspondentes, pode-se afirmar categoricamente que as ilicitudes envolvendo o Fundeb configuram, invariavelmente, atos de improbidade administrativa.

É importante destacar que o encaminhamento de reclamações relacionadas ao Fundeb normalmente são endereçadas aos Conselhos do Fundo, aos órgãos de controle interno, ao FNDE/MEC, aos Tribunais de Contas ou ao próprio Ministério Público, sendo que mecanismos mais eficientes de intercâmbio entre essas instituições vêm sendo estudados e implementados. É relevante que a atuação de cada uma dessas instituições seja complementar e auxiliar no processo de apuração e aplicação das penalidades aplicáveis. Frente à independência das instâncias administrativas e jurisdicionais, é fundamental que cada um desses órgãos de fiscalização e controle encaminhem as notícias de irregularidades simultaneamente para todos os demais, tão logo as recebam.

Considerando que o Ministério Público, enquanto destinatário dessas informações, é a instância de fiscalização e responsabilização dos envolvidos junto ao Poder Judiciário, este documento relaciona, no item a seguir, as ilicitudes mais freqüentes na gestão dos recursos públicos do fundo, acompanhada de sugestões quanto às provas que podem ser inicialmente requisitadas imediatamente após a instauração de procedimento investigatório preliminar ou inquérito civil público, com o fim de facilitar o cumprimento de suas funções constitucionais.

Do ponto de vista preventivo, o Ministério Público deve contribuir para a efetividade do controle social, enquanto mecanismo democrático-participativo de fiscalização da aplicação dos recursos públicos do Fundeb, exigindo a criação, a correta composição e o efetivo funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, enquanto instâncias propiciadoras da emancipação da sociedade civil. Numa perspectiva reparadora, cabe ao Ministério Público responsabilizar todos aqueles que cometerem atos de improbidade administrativa na gestão dos recursos do Fundeb.

---

20 "Compete a Justiça Federal processar e julgar Prefeito Municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal." Precedente: STJ, Conflito de Competência nº 14.358/RS, DJU de 19.05.1997, pág. 20.551.

21 "Compete a Justiça Estadual processar e julgar Prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao Patrimônio Municipal." Precedente: STJ, Conflito de Competência nº 15.734/RO, DJU 23.09.1996, pág. 30.048.

Projeto_subsídios_1.1.indd 27 29/4/2009 14:30:30

11. Ilicitudes mais freqüentes

11.1. Não criação ou composição irregular do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

Os Conselhos do Fundeb devem ser criados por legislação específica (§ 1º do artigo 24 da Lei nº 11.494/2007 e art. 10 do Dec. nº 6.253/2007). Conforme previsto no artigo 34 da Lei nº 11.494/2007, o prazo para criação dos conselhos era de 60 dias contados da vigência do Fundo (01/01/2007).

Aprovada a lei de criação do Conselho do Fundeb, os representantes eleitos[22] deverão ser indicados pelos segmentos que representam, ao Chefe do Poder Executivo que, por ato específico, os designará para o exercício de suas funções (art. 24, § 4º, da Lei nº 11.494/2007).

A escolha e a indicação dos representantes de cada segmento devem ser realizadas (§ 3º, I, II, III, art. 24 da Lei nº 11.494/2004):

- pelo respectivo Poder Executivo, no caso dos seus próprios representantes;
- em fóruns organizados pelos grupos ou entidades de classe dos diretores, pais de alunos e estudantes, mediante processo eletivo democrático;
- pelas entidades sindicais, nos casos dos representantes dos professores e servidores das escolas públicas.

De acordo com o previsto no § 5º do artigo 24 da Lei nº 11.494/2007, são impedidos de integrar os conselhos do Fundeb:

a) cônjuge e parentes consangüíneos ou afins até terceiro grau (pai, filho, avô, bisavô, neto, bisneto, irmão, cunhado, tio, sobrinho, sogro) do Governador e Vice-Governador, do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Secretários Estaduais, Distritais e Municipais;

b) tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados ao Fundeb, bem como os cônjuges e parentes desses profissionais;

c) estudantes não emancipados;[23]

d) pais de alunos que exerçam funções públicas ou cargos em comissão, de livre nomeação, e prestem serviços terceirizados no âmbito dos Poderes Executivos que atuam os respectivos conselhos.

---

22 Composto por, no mínimo 12, membros em âmbito estadual e por, no mínimo, 9 membros em âmbito municipal (incisos II e IV do § 1º do artigo 24 da Lei do Fundeb).

23 Emancipação: Segundo o Código Civil, a menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil. Além disso, aos menores será concedida emancipação nas seguintes situações:
- pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos;
- pelo casamento;
- pelo exercício de emprego público efetivo;
- pela colação de grau em curso de ensino superior;
- pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria.

Projeto_subsídios_1.1.indd 28 29/4/2009 14:30:30

A preocupação que permeia esses impedimentos é a atuação independente, imparcial e efetiva dos conselheiros, porque, se assim não for, o Conselho do Fundeb não passará de mera formalidade.

Esses impedimentos devem ser observados inclusive naquela hipótese em que o Conselho do Fundeb integra o Conselho Municipal de Educação (artigo 37 da Lei nº 11.494/2007).

Observe-se que, embora exista o número mínimo de membros para a composição do Conselho do Fundeb, na legislação não existe limite máximo para esse número, devendo, entretanto, ser sempre observada a paridade na distribuição das representações governamentais e não-governamentais, sob pena de colocar-se em risco a autonomia do Conselho do Fundeb.

Documentação necessária à abertura de investigação da ilicitude:

a) cópia da publicação da legislação específica de criação do Conselho do Fundeb;
b) cópia da publicação do ato de nomeação dos conselheiros titulares e suplentes do Fundeb;
c) cópia do documento de indicação do(s) conselheiro(s), emitido pela(s) entidade(s) que representa(m) sua classe/categoria, com assento no colegiado.

11.2. Não funcionamento do Conselho do Fundeb

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação do Fundeb, a supervisão do censo escolar anual, da elaboração da proposta orçamentária anual, do emprego dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE serão exercidos por Conselhos instituídos especificamente para esse fim (artigo 24, caput, §§ 9º e 13 da Lei nº 11.494/2007). Para tanto, o Conselho deve reunir-se periodicamente para examinar os relatórios gerenciais e demonstrativos contábeis (balancetes mensais, folhas de pagamentos, empenhos, notas fiscais, guias de recolhimento de encargos sociais, extratos bancários, entre outros) apresentados pelo poder Executivo.

Incumbe, ainda, ao Conselho do Fundeb emitir parecer sobre a Prestação de Contas apresentada pelo Poder Executivo (Parágrafo único do artigo 27 da Lei nº 11.494/2007); solicitar informações, por escrito, quando necessário; realizar vistorias nas escolas para confirmação dos dados do censo escolar [24] e verificação das ações executadas com recursos do Fundo (reformas, construções de escolas, aquisição de equipamentos, etc); e registrar declarações populares que noticiam possíveis irregularidades.

24 Incumbe ao Conselho do Fundeb a fiscalização, ainda que por amostragem, da correção do número de matrículas informado pelas unidades de ensino, objetivando prevenir a distorção dos valores que são transferidos aos Fundo.

Projeto_subsídios_1.1.indd 29 29/4/2009 14:30:30

Documentação necessária à abertura de investigação da ilicitude:

a) cópia da legislação específica de criação do Conselho;
b) cópia do ato de nomeação dos conselheiros;
c) cópias das atas relativas às reuniões do Conselho, realizadas no período que se pretende verificar;
d) cópia do regimento interno do Conselho;
e) cópia dos pareceres emitidos em cumprimento ao disposto no parágrafo único do artigo 27 da Lei do Fundeb.

11.3. Não disponibilização dos demonstrativos gerenciais mensais ao Conselho do Fundeb

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

Documentação necessária à abertura de investigação da ilicitude:

a) cópias dos ofícios que solicitaram a apresentação da documentação contábil e gerencial, devidamente protocolados junto ao Poder Executivo;
b) cópia das atas de reunião do Conselho do Fundeb em que foi deliberada a necessidade de solicitação de documentação e registrado o não atendimento.

11.4. Não criação/implantação do Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Básica

Em atenção ao princípio constitucional da valorização do magistério (art. 206, V da CF, art. 40 da Lei nº 11.494/2007, art. 67 da Lei nº 9.394/1996, e item 10.3.1 do Plano Nacional de Educação, a que se refere a Lei nº 10.172/2001), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar remuneração condigna, integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola, e a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, inclusive mediante programas de capacitação profissional.

Todavia, há entes federados que ainda não instituíram por lei os correspondentes Planos de Carreira e Remuneração, omitindo-se com o seu dever constitucional.

Documentação necessária à abertura de investigação da ilicitude:

a) cópia do ofício requisitando informações ao Chefe do Poder Executivo acerca

Projeto_subsídios_1.1.indd 30 29/4/2009 14:30:30

da existência de lei instituindo o Plano de Cargos de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica, objetivando evidenciar a omissão.

11.5. Não utilização efetiva da conta única e específica do Fundeb

Documentação necessária à abertura de investigação da ilicitude:

a) extratos bancários mensais da conta única e específica do Fundeb, referentes ao período a ser analisado;
b) cópias de documentos relativos às eventuais transferências entre contas correntes ocorridas na conta única e específica do Fundeb;
c) extratos bancários mensais das contas correntes para as quais foram efetuadas as transferências a crédito.

11.6. Atraso no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério e demais profissionais da educação

De acordo com o disposto no artigo 17 da Lei nº 11.494/2007, os recursos dos Fundos serão repassados automaticamente para as contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, com periodicidade semanal, decendial ou mensal, observados os mesmos prazos, procedimentos e formas de divulgação adotados para o repasse do restante das transferências constitucionais em favor destes governos (CF, artigo 159). Em razão desta regularidade deverá haver recursos suficientes para o pagamento pontual dos profissionais do magistério e outros profissionais que atuam na educação.

Documentação necessária à abertura de investigação da ilicitude:

a) cópia do balancete ou balanço financeiro analítico que contempla as despesas com educação, correspondente ao período a ser analisado;
b) cópias dos resumos mensais das folhas de pagamento, detalhadamente por rubrica, referentes ao período a ser analisado;
c) cópias das fichas financeiras e resumos financeiros individuais de todos os profissionais em efetivo exercício no magistério da educação básica, bem como dos demais profissionais que exerceram atividades meio, relativas ao período a ser analisado, mês a mês;
d) cópias dos documentos referentes às despesas com folha de pagamento realizadas nas rubricas da dotação orçamentária do Fundeb, tais como: notas de empenhos, liquidações, ordens de pagamentos, cópias de cheques, guias de recolhimento dos encargos sociais com autenticação bancária e outros documentos ou esclarecimentos tidos como necessários, cujas cópias deverão ser encaminhadas separadamente, mês a mês;

Projeto_subsídios_1.1.indd 31 29/4/2009 14:30:30

e) relação de todos os empenhos emitidos e pagos, na dotação orçamentária do Fundeb, referentes às folhas de pagamento dos profissionais da educação básica. Tal relação deverá ser fornecida em arquivo eletrônico, contendo as seguintes informações: número de empenho, data de emissão, rubrica orçamentária da despesa, valor, nome do credor e histórico da despesa;

f) cópias dos extratos bancários da conta única e específica do Fundeb, referentes ao período a ser analisado;

g) relação onde conste o nome de todas as escolas públicas pertencentes à rede de ensino do respectivo ente governamental, assim como o nome dos ocupantes dos cargos de direção, administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação pedagógica e docência, indicando a modalidade de ensino em que atuaram durante o período investigado, o cargo, a função, a lotação e a remuneração (mês a mês), bem assim dos demais profissionais da educação. Tal relação deverá ser impressa e assinada pelo responsável por sua elaboração e pelo Secretário de Educação, além de ser encaminhada por meio magnético.

11.7. Não cumprimento do percentual mínimo de 60% na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública presencial, no respectivo âmbito de atuação prioritária[25]

De acordo com o inciso XII do artigo 60 do ADCT c/c o caput do artigo 22 da Lei nº 11.494/2007 no mínimo 60% dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica presencial em efetivo exercício na rede pública.

Os recursos do Fundeb são originários dos 25% dos impostos e transferências vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal, que prevê que tal percentual seja aplicado anualmente na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Assim, os critérios inerentes à utilização destes recursos devem guardar consonância com essa periodicidade anual (art. 21 da Lei nº 11.494/2007). A destinação da parcela mínima dos 60% do Fundeb para remuneração do magistério deve, portanto, ser cumprida anualmente, não caracterizando irregularidade a eventual inobservância deste limite em determinado mês ou parte de um determinado ano.

Os incisos II e III do artigo 22 da Lei nº 11.494/2007 identificam que os profissionais do magistério da Educação básica que podem ter os pagamentos de suas remunerações custeados com a parcela de 60% dos recursos do Fundeb são os

25 Ver item 3.2 supra.

Projeto_subsídios_1.1.indd 32 29/4/2009 14:30:30

docentes e os profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência (direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica) em efetivo exercício no desempenho das atividades de magistério, associada a sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera.

Todavia, a experiência tem mostrado que alguns gestores da educação remuneram profissionais do magistério em desvio de função e outros profissionais da educação (não integrantes do grupo de magistério), com a parcela dos 60% dos recursos do Fundo, entre outras ilegalidades.

Documentação necessária à abertura de investigação da ilicitude:

a) cópia do balancete ou balanço financeiro analítico que contemple as despesas com educação, correspondente ao período a ser investigado;

b) cópias dos resumos mensais das folhas de pagamento, detalhadas por rubrica, referentes ao período a ser investigado;

c) cópias das fichas financeiras e resumos financeiros individuais de todos os profissionais em efetivo exercício no magistério da educação básica, bem como dos demais profissionais que exerceram atividades meio, relativas ao período a ser investigado, mês a mês;

d) cópias dos documentos referentes às despesas com folha de pagamento realizadas nas rubricas da dotação orçamentária do Fundeb, tais como: notas de empenhos, liquidações, ordens de pagamentos, cópias de cheques, guias de recolhimento dos encargos sociais com autenticação bancária e outros documentos ou esclarecimentos que entender como necessários, cujas cópias deverão ser encaminhadas separadamente, mês a mês;

e) relação de todos os empenhos emitidos e pagos, na dotação orçamentária do Fundeb, referentes às folhas de pagamento dos profissionais da educação básica. Tal relação deverá ser fornecida em arquivo eletrônico, contendo as seguintes informações: número de empenho, data de emissão, rubrica orçamentária da despesa, valor, nome do credor e histórico da despesa;

f) cópias dos extratos bancários da conta única e específica do Fundeb referentes ao período a ser analisado;

g) relação onde conste o nome de todas as escolas públicas pertencentes à rede de ensino do respectivo ente governamental, assim como o nome dos ocupantes dos cargos de direção, administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação pedagógica e docência, indicando a modalidade de ensino em que atuaram durante o período investigado, o cargo, a função, a lotação e a remuneração (mês a mês),

Projeto_subsídios_1.1.indd 33 29/4/2009 14:30:31

bem assim dos demais profissionais da educação. Tal relação deverá ser impressa e assinada pelo responsável por sua elaboração e pelo Secretário de Educação, além de ser encaminhada por meio magnético.

11.8. Pagamento, com recursos do Fundeb, da remuneração de profissionais alheios às atividades da educação básica pública.

De acordo com o artigo 21, § 1º, da Lei nº 11.494/2007, todo o recurso do Fundo deve ser aplicado na educação básica, observado, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, as respectivas áreas de atuação prioritárias (art. 211, § 2º, da CF, art. 11, V, da Lei nº 9.394/1996 e art. 21, § 1º, da Lei nº 11.494/2007). Assim, a título de exemplo, não cabe ao Município remunerar, com recursos do Fundeb, profissionais da educação que atuam em Instituições de Ensino Superior ou no nível médio, visto que tais despesas não se enquadram no seu âmbito de atuação prioritária.

Documentação necessária à abertura de investigação da ilicitude:

a) cópia do balancete ou balanço financeiro analítico que contempla as despesas com educação, correspondente ao período a ser analisado;

b) cópias dos resumos mensais das folhas de pagamento, detalhados por rubrica, referentes ao período a ser analisado;

c) cópias das fichas financeiras e/ou resumos financeiros individuais de todos os profissionais em efetivo exercício no magistério da educação básica, bem como, dos demais profissionais que exerceram atividades meio, relativas ao período a ser analisado, mês a mês;

d) cópias dos documentos referentes às despesas com folha de pagamento realizadas nas rubricas da dotação orçamentária do Fundeb, tais como: notas de empenhos, liquidações, ordens de pagamentos, cópias de cheques, guias de recolhimento dos encargos sociais com autenticação bancária e outros documentos ou esclarecimentos tidos como necessários, cujas cópias deverão ser encaminhadas separadamente, mês a mês;

e) relação de todos os empenhos emitidos e pagos, na dotação orçamentária do Fundeb, referentes às folhas de pagamento dos profissionais da educação básica. Tal relação deverá ser fornecida em arquivo eletrônico, contendo as seguintes informações: número de empenho, data de emissão, rubrica orçamentária da despesa, valor, nome do credor e histórico da despesa;

f) cópias dos extratos bancários da conta única e específica do Fundeb referentes ao período a ser analisado;

g) relação onde conste o nome de todas as escolas públicas pertencentes à rede de ensino do respectivo ente governamental, assim como o nome

Projeto_subsídios_1.1.indd 34 29/4/2009 14:30:31

dos ocupantes dos cargos de direção, administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação pedagógica e docência, indicando a modalidade de ensino em que atuaram durante o período investigado, o cargo, a função, a lotação e a remuneração (mês a mês), bem assim dos demais profissionais da educação. Tal relação deverá ser impressa e assinada pelo responsável por sua elaboração e pelo Secretário de Educação, além de ser encaminhada por meio magnético.

11.9. Aplicação dos recursos do Fundeb em ações que não são caracterizadas como Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública

O artigo 212 da Constituição Federal determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do Ensino. A definição de quais despesas podem ser caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, encontra-se delineada no art. 70 da LDB, que também se aplica à parcela de recursos do Fundeb (artigo 21 da Lei nº 11.494/2007), razão pela qual quaisquer despesas realizadas com finalidade diversa encontram-se em discordância com o ordenamento que regulamenta o Fundo, conforme rol exemplificativo, constante do art. 71 da LDB.

Deve-se enfatizar que os recursos do Fundeb devem ser direcionados apenas no custeio das despesas efetuadas no âmbito da etapa da educação básica de atuação prioritária do respectivo ente federado.

O Ministério Público tem ressaltado que o custeio de serviços de vigilância, uniforme escolar, pavimentação das ruas de acesso à escola, professores que se encontrem atuando na função de bibliotecário, edificação de quadras esportivas em praça pública, dentre outras comumente praticadas, não são consideradas como passíveis de realização com recursos do Fundeb.

Documentação necessária à abertura de investigação da ilicitude:

- Ao Chefe do Poder Executivo:

a) balancete ou balanço financeiro analítico e consolidado que contemple as despesas com educação no período investigado;

b) cópias dos demonstrativos contábeis e gerenciais (balancete financeiro mensal, demonstrativo dos recursos públicos destinados à educação, resumos da execução da receita e da despesa orçamentária - agrupados mês a mês) relativas ao período investigado, assim como prova da publicação do relatório bimestral resumido da execução orçamentária (§ 3º do artigo 165 da Constituição Federal).

Projeto_subsídios_1.1.indd 35 29/4/2009 14:30:31

c) ato de designação ou indicação do responsável pela movimentação da conta única e específica do Fundo;

d) cópias das fichas financeiras e/ou resumos financeiros individuais de todos os profissionais em efetivo exercício no magistério da educação básica pública, prioritária, bem como, dos demais profissionais que exerceram atividades meio, relativas ao período investigado, mês a mês;

e) relação dos profissionais do magistério da educação básica pública, prioritária, onde conste o nome, cargo, função, lotação e remuneração, do exercício a ser investigado, devidamente assinada pelos responsáveis na emissão e elaboração da folha de pagamento. A relação deverá ser apresentada de forma impressa e por meio magnético;

f) cópias dos resumos mensais das folhas de pagamento, detalhados por rubrica, referentes ao período investigado;

g) documentos comprobatórios do investimento na capacitação de professores leigos, se houver, referentes ao exercício a ser investigado;

h) cópias de todos os documentos referentes às despesas realizadas nas rubricas das dotações orçamentárias do Fundeb, tais como: notas de empenhos, liquidações, ordens de pagamentos, cópias de cheques, guias de recolhimento dos encargos sociais com autenticação bancária, notas fiscais e outros documentos ou esclarecimentos tidos como necessários, cujas cópias deverão ser encaminhadas separadamente, mês a mês;

i) cópia integral de procedimentos licitatórios realizados no período investigado, caso tenha sido realizada alguma modalidade de licitação;

j) caso existam valores inscritos na rubrica "restos a pagar", no exercício investigado, deverão ser encaminhados, separadamente, os empenhos que indiquem e comprovem a referida inscrição, bem como os documentos que comprovem e justifiquem o efetivo pagamento da despesa, tais como: liquidações, ordens de pagamentos, cópias de cheques, guias de recolhimento dos encargos sociais com autenticação bancária, notas fiscais ou outros documentos que comprovem a despesa;

k) na ocorrência de sobras de recursos do exercício investigado, deverão ser encaminhadas cópias dos documentos que comprovem a sua aplicação no primeiro trimestre do exercício seguinte;

l) certificado de regularidade profissional, emitido pelo Conselho Regional de Contabilidade, do contador responsável pela elaboração dos demonstrativos contábeis;

m) dados de identificação civil (nome, CPF e RG) do Chefe do Poder Executivo

Projeto_subsídios_1.1.indd 36 29/4/2009 14:30:31

que exerceu o mandato eletivo no período investigado.

- À Secretaria de Educação:

a) relação onde conste o nome de todas as escolas públicas pertencentes à rede de ensino do respectivo ente governamental, assim como o nome dos ocupantes dos cargos de direção, administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação pedagógica e docência, indicando a modalidade de ensino em que atuaram durante o período investigado, o cargo, a função, a lotação e a remuneração (mês a mês), bem assim dos demais profissionais da educação. Tal relação deverá ser impressa e assinada pelo responsável por sua elaboração e pelo Secretário de Educação, além de ser encaminhada por meio magnético.

- Ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb:

a) cópias das atas e pareceres, mensais, relativas à prestação de contas do período investigado.

- À Agência Bancária:

a) cópias dos extratos bancários da conta específica do Fundeb, relativas ao período investigado.

- Ao Tribunal de Contas:

a) cópia da instrução e parecer técnico emitido pela Diretoria de Contas Municipais do Tribunal de Contas competente (do Estado ou Município);

b) cópia do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

11.10. Não utilização integral dos recursos no exercício financeiro correspondente

Conforme previsto no artigo 212 da Constituição Federal, no artigo 60, caput, do ADCT e do artigo 21, caput, da Lei nº 11.494/2007, a aplicação e a averiguação da observância dos percentuais mínimos pertinentes ao Fundeb deve ser realizada ao final de cada exercício, tendo em vista a aplicação do princípio da anualidade.

Contudo, o § 2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007 admite que até 5% dos recursos recebidos à conta do Fundo, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do artigo 6º da Lei do Fundeb, poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subseqüente, mediante aber-

Projeto_subsídios_1.1.indd 37 29/4/2009 14:30:31

tura de crédito adicional[26]. A utilização deste crédito, postergada para o exercício seguinte ao investigado, não pode ser contabilizada em duplicidade, incumbindo ao gestor aplicar os percentuais mínimos do exercício.

Documentação necessária à abertura de investigação da ilicitude:

a) balancete ou balanço financeiro analítico que contemple as despesas com educação no período investigado;
b) conciliação bancária;
c) cópia da documentação referente à abertura do crédito adicional;
d) cópia dos empenhos referentes à aplicação dos recursos remanescentes (saldos verificados).

11.11. Não aplicação financeira dos recursos disponíveis na conta única e específica do Fundo há mais de 15 dias

A fim de preservar o valor de compra dos recursos do Fundeb, o artigo 20 da Lei nº 11.494/2007 determina que eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas, cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 dias, deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos.

Ressalta-se que os rendimentos financeiros obtidos em decorrência de tais aplicações deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para a utilização do valor principal do Fundo (parágrafo único do artigo 20 da Lei nº 11.494/2007).

Documentação necessária para a investigação da ilicitude:

a) balancete ou balanço financeiro analítico que contemple as despesas com educação no período investigado;

b) extratos bancários da conta única e específica do fundo, referentes ao período investigado;

c) extratos bancários das aplicações financeiras, referentes ao período investigado.

11.12. Não destinação da parcela referente à dívida ativa relativa aos impostos que compõem a cesta do Fundeb

De acordo com o inciso II do artigo 60 do ADCT c/c inciso IX do artigo 3º da Lei

26 Créditos adicionais são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (artigo 40 da Lei nº 4.320/1964).

Projeto_subsídios_1.1.indd 38 29/4/2009 14:30:32

nº 11.494/2007 o Fundeb é composto, dentre outras fontes, por 20% das receitas da dívida ativa tributária relativas aos impostos previstos nos incisos I a VIII do artigo 3º da Lei do Fundeb, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

O artigo 162 da Constituição Federal estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia subseqüente da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio. Além disso, o Poder Executivo deverá publicar, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária (§ 3º do artigo 165 da Constituição Federal), donde poderão ser extraídas as informações acerca dos valores pertinentes à arrecadação das receitas oriundas da dívida ativa.

Documentação necessária à abertura de investigação da ilicitude:

a) balancete ou balanço financeiro analítico que contemple as despesas com educação no período investigado;

b) cópia dos relatórios bimestrais da execução orçamentária, referentes ao período investigado, se for o caso.

12. Acesso a informações sobre o Fundeb

As informações sobre os valores financeiros repassados à conta do Fundeb dos governos estaduais e municipais podem ser obtidas:

- Na Internet, nos sítios:

www.fnde.gov.br – onde se encontra disponibilizada a maioria das informações sobre o Fundeb, especialmente sobre:

• perguntas e Respostas para as questões mais freqüentes, relacionadas ao Fundo;

• repasses realizados (por Estado/Município, por ano, por origem dos recursos, por mês e por data);

• parâmetros anuais (valor mínimo nacional por aluno/ano, valor por aluno/ano em cada Estado, estimativa de receita anual do Fundo, nº de alunos considerados e coeficientes de distribuição de recursos, desdobrados por Estado/Município;

• cadastro de Conselheiros do Fundeb (municipais, estaduais e da União);

• legislação federal do Fundeb (Emenda Constitucional, Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Instruções Normativas, etc);

• Manual de Orientação do Fundeb.

www.stn.fazenda.gov.br – onde podem ser consultados os repasses de recursos do Fundeb por município ou governo estadual, por origem de recurso, por mês e ano, selecionando os seguintes links:

Projeto_subsídios_1.1.indd 39 29/4/2009 14:30:32

- Estados e Municípios

- Transferências Constitucionais

www.bb.com.br – onde podem ser consultados os repasses de recursos do Fundeb por município ou governo estadual, por origem de recursos e por data do crédito, selecionando os seguintes links:

- Governo → Poder Executivo Federal

- Dispêndios → Repasses de recursos

Na agência do Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal onde é mantida a conta única e específica do Fundeb, o gerente está orientado a oferecer, a qualquer tempo, o extrato da conta aos membros do Conselho do Fundeb, aos membros do legislativo, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

Outras informações, esclarecimentos ou orientações técnicas podem ser obtidas junto ao FNDE na Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação - CGFSE, no endereço: SBS Quadra 02, Bl. F. Ed. FNDE, sala 1201. CEP 70.070-929. Telefone (61) 3966-4232 e Fax (61) 3966-4664. E-mail Fundeb@fnde.gov.br, ou por meio do telefone 0800-616161.

Sobre a atuação do Ministério Público, sugere-se consultar o item Acervo de Apoio, constante do site do FONCAIJE - Fórum Nacional de Coordenadores de Centros de Apoio da Infância e Juventude e de Educação dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito (http://www.foncaije.org).

13. Legislação Básica

Emenda Constitucional nº 53/06, que dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;

Lei nº 11.494, de 20/06/2007, que regulamenta o Fundeb;

Decreto nº 6.253, de 13/11/2007, que regulamenta a Lei nº 11.494/2007;

Decreto nº 6.278, de 29/11/2007, que altera o Decreto nº 6.253/2007;

Decreto n° 6.571, de 17/09/2008, que acrescenta dispositivo ao Decreto n° 6.253/2007;

Lei nº 9.394, de 20/12/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

Lei nº 10.172, de 09/01/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências;

Resolução/CNE/CEB nº 1, de 27/03/2008, que define os profissionais do magistério, para efeito de aplicação do art. 22 da Lei nº 11.494/2007.

Projeto_subsídios_1.1.indd 40 29/4/2009 14:30:32