
FUNDEF - APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO Representação

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC nº 010.490/1999-0

Natureza: Representação

Entidade: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF

Interessado: Roland La Vigne, Deputado Federal

Ementa: Representação. Irregularidades ocorridas na aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. Considerações sobre a fiscalização do FUNDEF. Encaminhamento ao interessado de exemplar da Ata nº 24/99-Plenário, de cópia da IN-TCU nº 021/98 e de cópias da Decisão, Relatório e Voto, para conhecimento. Arquivamento do processo.

RELATÓRIO

Por meio do Ofício nº 141, de 22 de junho do corrente ano, o Senhor Deputado Federal Roland La Vigne apresentou considerações sobre o emprego dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. O mencionado expediente está vazado nos seguintes termos:

“Diante das múltiplas irregularidades apresentadas pelo Ministério da Educação com relação ao uso dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF, se deveria criar normas para que não haja ainda mais exacerbação dos desvios de recursos públicos pelas Prefeituras no período eleitoral, submeto à elevada consideração de V. Exa., o numeroso elenco de pontos que foram relacionados pelo Ministério da Educação, a respeito da matéria.

(1) Injustificado (s) atrasos (s) no pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental, face a regularidade nas transferências dos recursos do FUNDEF a esse município;

(2) Não criação/ implantação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no âmbito do município, na forma do art. 4º da Lei nº 9.424/96;

(3) Não criação de novo Plano de Carreira Remuneração do Magistério, na forma prevista no art. 9º da Lei nº 9.424/96;

(4) Prática de baixos níveis de remuneração do magistério, face à capacidade financeira do município após a implantação do FUNDEF;

(5) Não disponibilização, ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, de dados e informações sobre recebimento e a aplicação dos recursos do Fundo, na forma prevista no art. 5º da Lei nº 9.424/96;

(6) Disponibilização de dados e informações sobre o FUNDEF ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, apenas de forma parcial e/ou sem a regularidade necessária, contrariando o disposto no art. 5º da Lei nº 9.424/96;

(7) Não aplicação do mínimo de 60% da receita originária do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público, contrariando o disposto no art. 2º da Lei nº 9.424/96;

(8) Aplicação de recursos do FUNDEF em outros níveis de ensino que não o ensino fundamental público, contrariando o disposto no art. 2º da Lei nº 9.424/96;

(9) Aplicação de recursos do FUNDEF em ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, contrariando o disposto no art. 2º da Lei nº 9.424/96 e o art. 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB);

(10) Aplicação de recursos do FUNDEF na aquisição e/ou manutenção de veículos utilizados em atividades alheias ao ensino fundamental público;

(11) Aplicação de recursos da parcela de 60% do FUNDEF na capacitação de professores já habilitados (não leigos), contrariando o disposto no parágrafo único do art. 7º da Lei nº 9.424/96.

Diante de tais irregularidades, julgo de vital importância que essa egrégia Casa de Contas venha a editar normas administrativas hábeis para evitar a repetição de tal procedimento, capaz de invalidar os elevados propósitos do Ministério da Educação”.

Ao analisar o processo, a 6ª SECEX entendeu conveniente destacar alguns aspectos relativos à fiscalização do FUNDEF de forma geral e também no que diz respeito à atuação do Tribunal, ressaltando, inclusive, parte das informações consignadas no Relatório das Contas do Governo do exercício de 1998. A seguir, transcrevo as considerações retromencionadas:

“Da Fiscalização dos Recursos do FUNDEF

5. O art. 11 da mencionada lei [9.424/96] determina que ‘os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal’.

6. Quanto à interpretação a ser dada a esse dispositivo, cabe trazer à colação trecho do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, da lavra do Dr. Paulo Soares Bugarin, proferido no TC nº 001.810/98-7 (Decisão nº 233/99 - Plenário - Ata 18/99), in verbis:

‘6. A análise da citada norma revela que a fiscalização do FUNDEF deve ser exercida, em cada caso, pelo Tribunal de Contas que possua, respectivamente, a atribuição de verificar a aplicação dos recursos federais, estaduais ou municipais. Evidencia-se, portanto, que o TCU não detém competência exclusiva para fiscalizar a aplicação e a distribuição de todos os recursos do Fundo, ficando sua atuação restrita ao controle das quantias devidas pela União ao FUNDEF’.

7. O art. 4º da Lei nº 9.424/96 estabelece que ‘o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta lei’. Nos termos do § 2º desse dispositivo, aos conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual realizado pelo Ministério da Educação.

Da Atuação do TCU

8. Conforme visto, ao TCU compete fiscalizar a aplicação e a distribuição das quantias devidas pela União ao FUNDEF. Além disso, o Decreto nº 2.264/97 prevê que o Ministério da Educação deve encaminhar as planilhas de cálculo utilizadas para elaborar a tabela de coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF ao TCU para exame e controle, sendo que a revisão dos coeficientes só é admitida se houver determinação do Tribunal nesse sentido (§§ 3º e 4º do art. 2º do mencionado decreto).

9. Ademais, cabe ao Ministério da Fazenda enviar ao Tribunal, para conhecimento prévio, as planilhas de cálculo da estimativa de complementação da União, consoante art. 3º, § 3º, do Decreto nº 2.264/97, e, ainda, informar mensalmente ao Ministério da Educação e ao TCU os valores repassados a cada Fundo, discriminando a complementação federal (§ 11 do mesmo artigo).

10. Com o intuito de disciplinar os procedimentos para a fiscalização do cumprimento das prescrições do art. 212 da Constituição Federal, do art. 60 do ADCT e das Leis nºs 9.394/96 e 9.424/96, no âmbito federal, este Tribunal editou a Instrução Normativa nº 21/98.

11. O art. 1º da referida instrução preconiza que ‘a fiscalização do cumprimento da aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos federais, na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como de complementação, pela União, aos recursos dos Fundos a que se refere o § 1º do art. 60 – ADCT e a aplicação de recursos pela União a que se refere o § 6º do mesmo artigo serão realizadas mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes’.

12. Conforme o art. 4º da referida instrução, ‘a SECON examinará prioritariamente, na prestação de contas anual do Presidente da República, o cumprimento do previsto no art. 73 da Lei nº 9.394/96 e no art. 11 da Lei nº 9.424/96, mediante análise de registros contábeis, de demonstrativos mensais gerenciais atualizados e do Balanço Geral da União, e, ainda, mediante realização de diligências, inspeções e auditorias’.

13. Destarte, já nas contas do governo de 1998, o Relator consignou informações sobre o FUNDEF, sendo relatado que, no exercício em foco, os repasses para o Fundo totalizaram R\$ 13,2 bilhões, incluído o valor da complementação da União no montante de R\$ 434,8 milhões, que foram destinados aos Estados de Alagoas (R\$ 1,3 milhão), Bahia (R\$ 112,3 milhões), Ceará (R\$ 48,2 milhões), Maranhão (R\$ 130,5 milhões), Paraíba (R\$ 3,2 milhões), Pernambuco (R\$ 10,5 milhões), Piauí (R\$ 21,4 milhões) e Pará (R\$ 107,4 milhões). Foi ressaltado que, no total da complementação, está incluso o valor pertinente ao ajuste da complementação da União para o Estado do Pará relativo ao ano de 1997.

14. Com o intuito de avaliar, nas contas do governo, os procedimentos de gestão e controle dos recursos do FUNDEF, foram enviados ofícios aos Tribunais de Contas Estaduais das 27 unidades da Federação e aos 6 Tribunais de Contas Municipais (...).

16. As falhas e irregularidades levantadas pelos tribunais que realizaram auditoria ou inspeção foram as seguintes:

→ **TCE DE SÃO PAULO:** “forma inadequada de contabilização; inexistência de contabilização individualizada do FUNDEF e dos demais recursos de ensino; não-realização dos repasses decendiais para a conta corrente vinculada à educação; não-criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF; ausência de elaboração de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério; apropriação de despesas impróprias; o não-atendimento ao mínimo exigido, com relação aos 60% do FUNDEF, que envolve o pagamento dos profissionais da educação, muitas vezes em decorrência da inexistência de rede de ensino fundamental”.

→ **TCE DE PERNAMBUCO:** aplicação de recursos em despesas não relacionadas com o ensino fundamental; aplicação em remuneração dos profissionais do magistério inferior aos 60% legalmente estabelecidos; desobediência ao disposto no art. 70 da LDB, no que se refere à aplicação dos 40% dos recursos restantes vinculados ao FUNDEF. O órgão ainda informou que o Ato de designação do membros do Conselho de Acompanhamento e Controle do FUNDEF não contemplou o 13º membro, que representaria os pais de alunos e professores das escolas públicas de ensino fundamental.

→ **TCE DO CEARÁ:** pagamento dos professores, em muitos municípios, com atraso e não-aplicação dos recursos do FUNDEF na habilitação dos professores leigos. Em casos isolados, observou-se o pagamento de professores do ensino infantil com recursos do FUNDEF, contrariando normas estabelecidas na Lei nº 9.424/96, relatando-se a respeito das dificuldades encontradas na distribuição dos 60% destinados ao magistério, bem como na implantação de programas de capacitação dos professores leigos.

→ **TC DO DISTRITO FEDERAL:** “não-atingimento dos percentuais mínimos de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ensino fundamental no 1º trimestre do ano de 1998; com relação ao disposto no §4º do art. 69 da Lei 9.394/96, possível inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 51, de 23.12.97, em decorrência de sua incompatibilidade com o art. 60 do ADCT, com alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 14, de 13.09.96”.

→ **TC DO MUNICÍPIO DE GOIÁS:** *informou que, “do total dos municípios goianos, no exercício de 1998, 29 deixaram de cumprir o que determina o art. 212 da Constituição Federal, fato este que seguramente ensejará a rejeição de suas contas por este Tribunal; determinados municípios insistem em contabilizar, à conta do FUNDEF, despesas que não lhe são próprias, ou seja, não são pertinentes ao ensino fundamental, fato este passível de correção imediata; outros municípios não conseguiram alocar o percentual mínimo de 60% do FUNDEF para a remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais do magistério, tendo em vista a falta de definição de um plano de valorização do magistério que contemple o cumprimento do critério em questão”.*

→ **TC DO MUNICÍPIO DO PARÁ:** *“não-cumprimento da Instrução Normativa nº 01/98 – TCM/Pará; falta de controle no almoxarifado para as compras de material escolar; nos municípios que não criaram o Fundo mediante lei, a gerência continua centralizada no prefeito, o que impede a melhor operacionalização na aplicação daquele; saldo residual; falhas técnico-contábeis; alguns municípios não prestam contas em separado; pagamento de pessoal não ligado à área do ensino fundamental; desvio de recursos do fundo para pagamento de despesas não relacionadas à educação e ao ensino fundamental; não-implantação do Plano de Carreira do Magistério; não-criação e implantação do Conselho de Controle do FUNDEF; apropriação indevida de despesas, misturando despesas administrativas com outras”.*

→ **TCE DE RONDÔNIA:** *“realização de despesas com a remuneração dos profissionais do Magistério, em percentual inferior ao estabelecido no art. 7º da Lei Federal 9.424/96; realização de outras despesas do ensino fundamental, com recursos destinados à remuneração dos profissionais do Magistério; realização de despesas incompatíveis com as atividades do ensino fundamental”.*

→ **TCE DE RORAIMA:**

• *na esfera estadual: “os registros contábeis estão ausentes; o Conselho Estadual não acompanha o controle, a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, art.4º da Lei 9.424/96; o Censo Educacional Anual não está sendo supervisionado pelo Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo; inexistência dos demonstrativos mensais das despesas realizadas, conforme o art. 70 da Lei nº 9.394/96; elaboração de novo plano de carreira do magistério, de conformidade com o art. 9º da Lei nº 9.424/96; inexistência de levantamentos dos custos com pessoal por atividade (Magistério e Administrativo) e com a capacitação de professores leigos”.*

• *na esfera municipal: “ausência de publicação da Lei nº 460/98, que cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, inobservando o princípio da Publicidade, como dispõe a Constituição Federal, art.37, caput; inobservância ao art. 4º, inciso IV, da Lei nº 9.424, de 24/12/96, tendo em vista não terem sido nomeados os membros do Conselho Municipal de Controle Social do FUNDEF; não-criação do plano de carreira e remuneração do magistério, desta forma descumprindo a Lei nº 9.424, em seus arts. 9º e 10º, inciso II; a Secreta-*

ria de Educação do Município desconhece os percentuais das fontes ICMS, IPI e FPM, transferidos pelo Banco do Brasil para sua conta corrente específica, o que impossibilita aferir se os recursos estão sendo repassados corretamente; o percentual de 60% (sessenta por cento) destinado ao pagamento de professores do ensino fundamental, não vem sendo aplicado, o que caracteriza inobservância do art. 60, inciso V, da Emenda Constitucional 14/96 c/c o art.69, inciso IV da Lei nº 9.394/96’.

17. Impende ressaltar as seguintes informações prestadas pelos Tribunais de Contas de Tocantins, da Paraíba e do Pará:

→ **TCE DE TOCANTINS:** “as maiores ocorrências, no âmbito dos municípios, dão-se em virtude do desconhecimento dos gestores quanto à natureza e operacionalidade dos recursos, não chegando, contudo, a prejudicar ou invalidar os benefícios do programa”.

→ **TCE DA PARAÍBA:** “Em face do atraso na instituição e implantação do Plano de Cargos e Carreiras, mais pela falta de assessoramento técnico do que por má fé, o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEF na valorização do magistério é inferior ao legalmente preceituado, em torno de 90% dos municípios ...A baixa remuneração paga ao longo do ano de 1998 resultou na existência de saldos da conta bancária de movimentação de tais recursos, exceto no Município de João Pessoa, aceitável, considerando-se a inexistência de planejamento educacional adequado nos municípios e a atipicidade do ano de 1998, quando o Fundo foi implantado”.

→ **TCE DO PARÁ:** “Do Relatório das Contas do Governador, ... , recomendação consta que se agilizem os procedimentos para a criação do novo Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério e, ainda, que o Executivo se atenha ao que prescreve a LDB quanto à prática de despesas elegíveis na educação, especialmente quanto a não-inclusão nas mesmas dos gastos com inativos do magistério’

18. Para subsidiar o exame das contas do governo de 1998, o TCU ainda realizou levantamento de informações em 10 estados da Federação (Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Pará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Ceará, Bahia, Piauí e Alagoas), fiscalizando 132 escolas urbanas e 132 escolas rurais em 66 municípios, tendo se alcançado as seguintes conclusões:

‘Das 66 (sessenta e seis) prefeituras fiscalizadas, 98% mantinham conta específica para os recursos do FUNDEF e 100% comprovaram o regular recebimento dos recursos por meio de extratos bancários. Constatou-se ainda que 92% dos municípios visitados instituíram o Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, nos termos da Lei nº 9.424/96. Este dado indica que houve apenas a instituição legal do Conselho, mas não quer dizer que este seja atuante, até mesmo porque o exercício de 1998 foi o primeiro ano de funcionamento do programa.

Com relação ao corpo docente para o ensino fundamental, atestou-se que houve incremento da folha salarial dos professores do ensino fundamental entre os exercícios de 1997 e 1998 em 89% das prefeituras fiscalizadas. Pode-se também constatar procedimentos de contratação de professores e capacitação de professores leigos em 83% e 74% dos municípios, respectivamente.

Quando verificado que o valor da folha de pagamento de professores do ensino fundamental foi inferior, no exercício de 1998, aos 60%, do FUNDEF, ficou comprovado que a diferença foi aplicada nos itens supracitados (salários, contratação e capacitação) em 65% dos casos. Ressalte-se ainda que 67% dos municípios dispõem de novo plano de carreira e remuneração do magistério, de acordo com o art. 9º da Lei nº 9.424/96.

Procedimentos Realizados nas Escolas Urbanas e Rurais

Do total de 132 escolas urbanas fiscalizadas nos 66 (sessenta e seis) municípios, constatou-se que 92% dos professores entrevistados confirmaram que houve incremento salarial em relação ao exercício anterior, 84%, que houve contratação de professores, 87%, que houve capacitação de professores leigos, 97%, que o pagamento aos professores está ocorrendo com regularidade, 86%, que estão cientes do novo plano de carreira e remuneração do magistério e 58%, que o plano já está sendo implementado e 82%, declararam estar informados a respeito do conselho do FUNDEF.

Do total de 132 (cento e trinta e duas) escolas rurais dos 66 (sessenta e seis) municípios visitados, verificou-se que 95% dos professores atestaram um incremento de salário no exercício de 1998, 78% relatam que houve contratação de novos professores e 86% confirmam a capacitação para os professores leigos, também no exercício de 1998. A regularidade dos pagamentos dos professores é confirmada por 97% dos entrevistados, 76% estão cientes do novo plano de carreira, 67% confirmam que o plano já está sendo implementado, além dos 71% que declararam estar informados a cerca do conselho do FUNDEF e atestaram a operacionalização do Fundo.

Outras informações relevantes

No estado do Piauí constatou-se o uso inadequado dos recursos do FUNDEF. Algumas prefeituras não estão prestando as informações requeridas pelos membros do Conselho, o que está prejudicando o exercício do seu papel fiscalizador. As prefeituras de pequeno porte não têm condições de remunerar os professores do pré-escolar e do 2º Grau que estão sob responsabilidade dos municípios com salários compatíveis com aqueles pagos pelo FUNDEF, aos professores do ensino fundamental. Pode-se aferir o ganho salarial em alguns municípios, uma vez que antes da implantação do FUNDEF variavam entre R\$ 30,00 e R\$ 80,00 e atualmente estão variando entre R\$ 130,00 e R\$ 450,00, além do incentivo à capacitação dos professores leigos.

No Estado do Pará observou-se o desconhecimento da existência e necessidade do Conselho. No Rio de Janeiro constatou-se descrença dos professores quanto à eficácia do Conselho, enquanto no Maranhão identificou-se que as Prefeituras estão desinformadas concernente à destinação de saldo de recursos porventura existente no final do exercício. Já no Rio Grande do Sul há reclamação de que a distribuição de recursos do Fundo está embasada em censo escolar desatualizado, o que vem acarretando perdas aos municípios.

Dos levantamentos realizados nos municípios da Paraíba, observou-se que no Município de Esperança, apesar do novo Plano de Cargos e Salários e de a folha dos professores extrapolar os 60% do FUNDEF, os profissionais leigos não foram beneficiados com o piso salarial dos demais professores.

No Estado do Ceará, a equipe verificou que os responsáveis pelos estabelecimentos municipais de ensino no Município de Icó são considerados coordenadores (cargo não eletivo, de indicação e nomeação do Secretário Municipal). Os coordenadores entrevistados não tinham contato com o Conselho do FUNDEF, como também não possuíam conhecimento acerca das competências e atividades do citado colegiado.

Em Pernambuco, a equipe de fiscalização destaca que “consoante levantamento realizado pela Secretaria de Finanças do Recife, 11 (onze) municípios do Estado de Pernambuco apresentam déficit em termos de captação de recursos do FUNDEF. Segundo estimativa da retromencionada Secretaria, a Prefeitura da cidade de Recife deixara de captar, após a emenda constitucional que tratou do FUNDEF, aproximadamente R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais) para aplicação no fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, sendo necessário um aporte financeiro municipal para complementar a folha de pagamento do magistério na ordem de R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais)’.

Informa, ainda, que a operacionalização financeira do FUNDEF traz à tona evidências de distorções que emergiram no decorrer da implementação do fundo. Os problemas operacionais ocorridos em Pernambuco existem basicamente devido a alguns municípios, sem estrutura tributária de arrecadação, contribuírem residualmente com a capitalização do Fundo, sendo apenas tomadores de recursos, os quais são financiados pelos municípios bem dotados de receitas tributárias (FPM, ICMS e IPI-exportação).

Destaca também que a distorção verificada no levantamento de auditoria referiu-se à remuneração dos profissionais de ensino do interior (sertão/agreste) e à da capital (Recife). A operacionalização financeira do FUNDEF poderá acarretar distorções na remuneração dos professores, pois aqueles que trabalham no interior podem vir a receber até duas vezes o que ganha um professor da capital.

Observe-se que o censo de educação reveste-se de fundamental importância, na medida em que dele depende o montante de recursos a serem repassados à conta do Fundo, sendo que quaisquer inconsistências nas informações fornecidas poderão redundar em graves desajustes e/ou equívocos na sua operacionalização.

Este enfoque levantado pode alertar os órgãos de fiscalização para possíveis planejamentos de auditorias na sistemática financeira do FUNDEF, em razão dos primeiros levantamentos efetivados nos municípios pernambucanos.

Pelos trabalhos de fiscalização realizados nos municípios da Bahia, pode-se ressaltar que “o salário passou de R\$ 76, no exercício de 1996, para R\$ 297 (de 1ª a 4ª séries), e R\$ 363 (de 5ª a 8ª séries) em 1998. Além dos professores, também são remunerados, com os recursos do FUNDEF, os diretores de escolas e secretários de educação. A Lei de Diretrizes e Bases – LDB, em seu art. 70, autoriza esses pagamentos, no entanto, somente com os 40% restantes dos recursos do FUNDEF’.

19. *Em termos conclusivos, foi inserida sugestão no sentido de que o Congresso Nacional, a quem compete julgar as contas do governo, faça recomendação ao Poder Executivo com vistas a modificar o critério de cálculo do limite mínimo de que trata o § 6º do art. 60 do ADCT, a fim de que seja feito com base no total dos recursos destinados para a manutenção e desenvolvimento do ensino e não apenas sobre os 18% previstos no art. 212, caput, da Constituição Federal nem sobre o valor da Fonte 112.*

20. *No que toca à competência prevista no art. 3º, § 3º, do Decreto nº 2.264/97 (item 9), a IN/TCU nº 21/98 (art. 3º, §§ 2º e 3º) dispõe que cabe ao Tribunal apreciar contestação formulada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios sobre os coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF, determinando a revisão quando constatada inconsistência no cálculos dos índices estabelecidos na forma prevista nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 9.424/96 e § 1º do art. 2º do Decreto nº 2.264/97. Sobre o assunto, o TCU já proferiu alguns julgados, a saber: Decisão nº 700/98 – Plenário (Ata 41/98), Decisões nºs 718/98, 719/98 e 720/98 - Plenário (Ata 42/98).*

21. *Ainda foram apreciados pelo Tribunal processos em que se impugnou o resultado dos censos escolares promovido pelo MEC. As Solicitações foram indeferidas, uma vez que, na forma do art. 2º, §§ 4º e 5º, da Lei nº 9.424/96 c/c o art. 3º, § 1º, da IN/TCU nº 21/98, cabe ao Ministério da Educação decidir conclusivamente sobre recursos apresentados no que tange ao assunto (Decisões nºs 671/98 e 344/99 – Plenário – Atas nºs 40/98 e 22/99, respectivamente).*

22. *Antes de finalizar esta instrução, convém registrar que o Supremo Tribunal Federal deferiu, com eficácia ex nunc, até final do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1627-0, o pedido de suspensão cautelar da aplicabilidade e execução da expressão “no prazo de seis meses da vigência deste Lei” inserida no art. 9º da Lei nº 9.424/96, bem assim do trecho “no prazo referido no artigo anterior” do inciso II do art. 10 do mesmo diploma legal. Vê-se, assim, que não há prazo estabelecido para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponham sobre o novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério”.*

Por fim, a Assessoria da 6ª SECEX, com a aquiescência do titular da Unidade Técnica, propôs que o Tribunal:

“I – informe ao Deputado Federal Roland La Vigne que:

a) o TCU, no uso da competência prevista no art. 3º da Lei nº 8.443/92, considerando as disposições legais sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF, notadamente o art. 11 da Lei nº 9.424/96, editou a Instrução Normativa nº 021, de 29/04/98, a fim de disciplinar os procedimentos para a fiscalização do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do ADCT e nas Leis nºs 9.394/96 e 9.424/96, no âmbito federal;

b) nas contas do governo de 1998, cujo parecer prévio foi aprovado na Sessão de 15/06/99 (Ata nº 24/99 - Plenário), o Tribunal consignou informações sobre a

aplicação dos recursos do FUNDEF, tendo se valido de esclarecimentos prestados pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais e de levantamento de informações efetuado em 10 estados da Federação (Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Pará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Ceará, Bahia, Piauí e Alagoas), englobando 132 escolas urbanas e 132 escolas rurais em 66 municípios;

c) o Tribunal, nos termos do art. 3º, §§ 2º e 3º, da IN/TCU nº 21/98, tem apreciado contestações formuladas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios sobre os coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF, determinando a revisão quando constatada inconsistência nos cálculos dos índices estabelecidos na forma prevista nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 9.424/96 e § 1º do art. 2º do Decreto nº 2.264/97, consoante, por exemplo, os seguintes julgados: Decisão nº 700/98 - Plenário (Ata 41/98), Decisões nºs 718/98, 719/98 e 720/98 - Plenário (Ata 42/98);

d) não há prazo definido para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponham sobre o novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, uma vez que o Supremo Tribunal Federal deferiu, com eficácia ex nunc, até final do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1627-0, o pedido de suspensão cautelar da aplicabilidade e execução da expressão “no prazo de seis meses da vigência desta Lei” inserida no art. 9º da Lei nº 9.424/96, bem assim do trecho “no prazo referido no artigo anterior” do inciso II do art. 10 do mesmo diploma legal.

II- encaminhe ao Representante cópia da Instrução Normativa/TCU nº 021/98, da decisão a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentarem”

É o Relatório.

VOTO

Nesta oportunidade, submeto à consideração deste Plenário expediente remetido ao Tribunal pelo Senhor Deputado Federal Roland La Vigne, no qual o ilustre Parlamentar demonstra suas preocupações com o grande número de irregularidades que estão ocorrendo na aplicação dos recursos relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF.

Não obstante entenda que a melhoria nos índices de eficácia da aplicação dos recursos do FUNDEF esteja diretamente vinculada a um maior grau de orientação para Estados e Municípios e a uma fiscalização mais atuante por parte dos conselhos de acompanhamento e controle social e dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, julgo ser de especial importância tecer algumas considerações a respeito da fiscalização do mencionado fundo, cuja legislação instituidora tem trazido certas dificuldades ao Tribunal de Contas da União para promover a fiscalização da aplicação dos recursos federais destinados à complementação daqueles estados que não alcançam o valor mínimo definido nacionalmente.

Desde logo, cabe ressaltar que o principal problema atinente às dificuldades supracitadas está no fato de que os recursos do FUNDEF são em sua maioria (mais de 95% no exercício de 1998) oriundos de impostos estaduais e municipais, os quais convergem para um só fundo juntamente com os recursos federais destinados àqueles estados para os quais são feitas complementações (apenas 08 estados em 1998).

Incumbe lembrar que na última Sessão Plenária, ao relatar o TC 009.206/99-0, originário de solicitação de informações feita por outro parlamentar relativamente ao acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEF, fiz constar no voto que proferi um breve apanhado da legislação instituidora do fundo e da norma que trata dos procedimentos a cargo deste Tribunal quanto aos recursos federais, demonstrando que a fiscalização da aplicação dos recursos se encontra altamente subdividida. Reproduzo, a seguir, um trecho do citado voto:

“A instituição do FUNDEF se deu com as alterações feitas no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96, determinando a constituição de um fundo de natureza contábil criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal (§ 1º, art. 60 do ADCT), que poderá vir a ser complementado com recursos da União, conforme prescreve o § 3º do art. 60 do ADCT que estipula a complementação dos recursos do FUNDEF ‘sempre que em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente’.

De acordo com as disposições constitucionais, a União atua de forma complementar, cabendo ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação apenas da parcela relativa a essa complementação. No exercício de 1998, o FUNDEF contou com um volume de recursos superior a treze bilhões de reais, estando incluída nesse valor a complementação feita pela União para 08 Estados de mais de quatrocentos milhões de reais. Assim, parcela substancial de recursos do FUNDEF não está sujeita à fiscalização deste Tribunal, ficando essa atribuição a cargo dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e dos conselhos estaduais e municipais de que trata o art. 4º da Lei nº 9.424/96, incumbidos de exercerem o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

Quanto aos Tribunais de Contas, o art. 11 da Lei nº 9.424/96, instituidora do FUNDEF, determina que: ‘os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei...’.

Neste Tribunal, os procedimentos para a fiscalização do cumprimento das prescrições do art. 212 da Constituição Federal, do art. 60 do ADCT e das Leis nºs 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e 9.424/96, no âmbito federal, estão consubstanciados na Instrução Normativa nº 21/98, que no seu art. 1º preconiza que: ‘a fiscalização do cumprimento da aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos federais, na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como de complementação, pela União, aos recursos dos Fundos a que se refere o § 1º do art. 60 – ADCT e a aplicação de recursos pela União a que se refere o § 6º do mesmo artigo serão realizadas mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatório, dados e informações pertinentes’.

O art. 4º da IN nº 21/98 estabelece que: ‘a SECON [Secretaria de Contas e Transferências Governamentais] examinará prioritariamente, na prestação de contas anual do Presidente da República, o cumprimento do previsto no art. 73 da Lei nº

9.394/96 e no art. 11 da Lei nº 9.424/96, mediante análise de registros contábeis, de demonstrativos mensais gerenciais atualizados e do Balanço Geral da União, e, ainda, mediante realização de diligências, inspeções e auditorias’.

Em consonância com o disposto na IN nº 21/98, o Ministro Bento José Bugarin fez consignar no Relatório das Contas do Governo relativas ao exercício de 1998 um tópico específico sobre os resultados dos levantamentos de informações realizados por este Tribunal em dez Estados, fiscalizando 132 escolas urbanas e 132 escolas rurais em 66 municípios, bem como os dados obtidos com pesquisa feita junto aos 27 Tribunais de Contas dos Estados e aos 06 Tribunais de Contas Municipais. A remessa ao ilustre solicitante de um exemplar da Ata nº 24 da Sessão Extraordinária realizada em 15 de junho de 1999, em que o Plenário deste Tribunal aprovou o parecer sobre as Contas do Governo do exercício de 1998, atenderá a maior parte da solicitação”.

No que concerne às irregularidades apontadas pelo nobre Deputado, transcritas no Relatório que antecede este Voto, considero oportuno fazer algumas observações a respeito de quatro delas, quais sejam:

“(2) Não criação/implantação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no âmbito do município, na forma do art. 4º da Lei nº 9.424/96;

(3) Não criação de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, na forma prevista no art. 9º da Lei nº 9.424/96;

.....
(5) Não disponibilização, ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, de dados e informações sobre recebimento e a aplicação dos recursos do Fundo, na forma prevista no art. 5º da Lei nº 9.424/96;

(6) Disponibilização de dados e informações sobre o FUNDEF ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, apenas de forma parcial e/ou sem a regularidade necessária, contrariando o disposto no art. 5º da Lei nº 9.424/96”.

Com relação aos conselhos de acompanhamento e controle social, instituições fundamentais no que se refere à fiscalização do bom e regular emprego dos recursos do FUNDEF, haja vista a existência de mais de cinco mil municípios a serem fiscalizados, o Tribunal empreendeu uma pesquisa junto aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, objetivando colher dados sobre a implantação e funcionamento dos citados conselhos. Os resultados desse levantamento de informações estão consignados no Relatório sobre as Contas do Governo do exercício de 1998. Na ocasião, o Relator, eminente Ministro Bento José Bugarin, ressaltou que parte dos Tribunais não havia atendido a tempo as solicitações feitas, impossibilitando uma avaliação sobre o estágio em que se encontrava a implantação desses conselhos.

Em recente Decisão o Tribunal resolveu, ao acolher proposta por mim formulada, solicitar ao Senhor Ministro da Educação a adoção de providências junto ao órgão competente daquele Ministério no sentido de que sejam prestadas, no prazo de 30 (trinta) dias, informações atualizadas sobre os conselhos de acompanhamento e controle social, previstos no art. 4º da Lei nº 9.424/96, destacando se estão funcionando regularmente e a data de criação (TC nº 009.206/99-0, Decisão Plenária nº 666/99, Sessão de 29.09.99, Ata nº 43/99).

Quanto à instituição de novos planos de carreira e de remuneração para o magistério, a lei que instituiu o FUNDEF fixou o prazo de seis meses para aprovação, contado a partir da vigência da lei. Entretanto, conforme salientou a Unidade Técnica, o Supremo Tribunal Federal deferiu, com eficácia *ex nunc*, até final do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1627-0, o pedido de suspensão cautelar da aplicabilidade e execução da expressão “*no prazo de seis meses da vigência desta lei*”, inserida no art. 9º da Lei nº 9.424/96, bem assim do trecho “*no prazo referido no artigo anterior*” do inciso II do art. 10 do mesmo diploma legal.

Por fim, creio ser de bom alvitre encaminhar ao interessado um exemplar da Ata nº 024/99 da Sessão realizada em 15 de junho último, em que o Tribunal aprovou o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 1998, ressaltando que no item 6.6 do Relatório produzido pelo Senhor Ministro Bento José Bugarin estão consignadas substanciais informações sobre o FUNDEF, além de cópia da Instrução Normativa/TCU nº 021/98, como sugeriu a Unidade Técnica,

Feitas essas considerações, acolho a proposição da 6ª SECEX e Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Plenário.

DECISÃO Nº 697/99 - TCU - PLENÁRIO¹

- 1.Processo nº: TC 010.490/99-0
- 2.Classe de Assunto: VII - Representação
- 3.Interessado: Roland La Vigne
- 4.Órgão: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF
- 5.Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
- 6.Representante do Ministério Público: não atuou
- 7.Unidade Técnica: 6ª SECEX
- 8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. levar ao conhecimento do Senhor Deputado Federal Roland La Vigne as informações abaixo a respeito do acompanhamento que este Tribunal vem exercendo sobre a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF:

¹ Publicada no DOU de 08/11/1999.

8.1.1. o Tribunal de Contas da União, no uso da competência prevista no art. 3º da Lei nº 8.443/92, considerando as disposições legais sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF, notadamente o art. 11 da Lei nº 9.424/96, editou a Instrução Normativa nº 021, de 29/04/98, a fim de disciplinar os procedimentos para a fiscalização do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do ADCT e nas Leis nºs 9.394/96 e 9.424/96, no âmbito federal;

8.1.2. nas contas do governo de 1998, cujo parecer prévio foi aprovado na Sessão de 15/06/99 (Ata nº 24/99 - Plenário), o Tribunal consignou informações sobre a aplicação dos recursos do FUNDEF, tendo se valido de esclarecimentos prestados pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais e de levantamento de informações efetuado em 10 estados da Federação (Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Pará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Ceará, Bahia, Piauí e Alagoas), englobando 132 escolas urbanas e 132 escolas rurais em 66 municípios;

8.1.3. o Tribunal, nos termos do art. 3º, §§ 2º e 3º, da IN/TCU nº 21/98, tem apreciado contestações formuladas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios sobre os coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF, determinando a revisão quando constatada inconsistência nos cálculos dos índices estabelecidos na forma prevista nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 9.424/96 e § 1º do art. 2º do Decreto nº 2.264/97, consoante, por exemplo, os seguintes julgados: Decisão nº 700/98 - Plenário (Ata 41/98), Decisões nºs 718/98, 719/98 e 720/98 - Plenário (Ata 42/98);

8.1.4. não há prazo definido para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponham sobre o novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, uma vez que o Supremo Tribunal Federal deferiu, com eficácia ex nunc, até final do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1627-0, o pedido de suspensão cautelar da aplicabilidade e execução da expressão “no prazo de seis meses da vigência desta Lei” inserida no art. 9º da Lei nº 9.424/96, bem assim do trecho “no prazo referido no artigo anterior” do inciso II do art. 10 do mesmo diploma legal;

8.1.5. o Tribunal, na Sessão realizada no dia 29.09.1999, ao apreciar o TC 009.206/99-0, decidiu solicitar ao Senhor Ministro de Estado da Educação a adoção de providências junto ao órgão competente daquele Ministério no sentido de que, no prazo de 30 (trinta) dias, sejam enviadas informações atualizadas sobre a criação dos conselhos de acompanhamento e controle social, previstos no art. 4º da Lei nº 9.424/96, indicando se estão funcionando regularmente e a data da criação;

8.2. encaminhar ao autor da representação um exemplar da Ata nº 24 da Sessão Extraordinária realizada em 15 de junho de 1999, em que o Plenário deste Tribunal aprovou o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 1998, ressaltando que no item 6.6 do Relatório produzido pelo Senhor Ministro Bento José Bugarin estão consignadas substanciais informações sobre o FUNDEF;

8.3. enviar, também, ao interessado cópia da Instrução Normativa/TCU nº 021/98 e desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram;

8.4. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 44/99 - Plenário.

10. Data da Sessão: 06/10/1999 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Relator), Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

IRAM SARAIVA
Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator