
FUNDEF - INFORMAÇÕES SOBRE ACOMPANHAMENTO DO FUNDO

Solicitação de Informações

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo I – Classe VII - Plenário

TC-009.206/1999 - 0

Natureza: Solicitação de informações

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

Interessado: Senador Ademir Andrade, Segundo Vice-Presidente do Senado Federal

Ementa: Solicitação de informações sobre acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. Considerações sobre a fiscalização do FUNDEF. Requisição de dados complementares sobre a instalação dos conselhos de acompanhamento e controle social. Remessa à autoridade solicitante de parte das informações requeridas, acompanhadas da Ata nº 24 da Sessão Plenária de 15/06/1999 e da Decisão, Relatório e Voto.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de informações a respeito do acompanhamento que este Tribunal vem exercendo sobre a aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, formulada pelo Senador Ademir Andrade, Segundo Vice-Presidente do Senado Federal. Em especial, a autoridade solicitante objetiva “conhecer os resultados dos levantamentos realizados pelo TCU no que se refere a aplicação dos recursos do Fundo, ao cumprimento do prazo para a criação de planos de carreira e criação dos conselhos municipais e estaduais”.

Após considerações preliminares sobre as disposições legais aplicáveis ao FUNDEF, a 6ª SECEX reuniu substanciaosas informações sobre a atuação do Tribunal relativamente à aplicação e à distribuição dos recursos do citado fundo, as quais incorporo, a seguir, a este Relatório:

“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. Dentre as questões formuladas, cabe destacar, haja vista o escopo da Solicitação do Senador Ademir Andrade, as seguintes (Relatório sobre as Contas do Governo da República, exercício de 1998, Relator Exmo. Sr. Ministro Bento José Bugarin):

‘a) no âmbito do estado, foi instituído o Conselho responsável pelo acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEF, conforme previsto no art. 4º da Lei 9.424/96?

b) foi editada norma estadual para a instituição do Conselho mencionado no item anterior?

c) o Conselho de que trata o item anterior foi instituído no âmbito de cada município do estado? Quantos municípios já o instalaram?

e) o Tribunal tem realizado auditorias ou outros trabalhos nas respectivas entidades/instituições estaduais e municipais aplicadoras dos recursos vinculados ao Fundo em questão? É possível quantificá-los?

f) dos resultados dos trabalhos referidos no item anterior, quais as principais falhas e irregularidades detectadas por esse Tribunal, destacadamente no que diz respeito à aplicação do percentual para valorização do magistério (pagamento de professores, treinamento e capacitação dos mesmos)?

15. Nem todos os tribunais se manifestaram sobre as questões. As respostas enviadas compõem o quadro a seguir.

<i>Tribunais Estaduais e Municipais</i>	<i>O Conselho já foi instituído? (a)</i>	<i>Há norma estadual p/ o Conselho? (b)</i>	<i>Quantos municípios já instalaram o Conselho (c)</i>	<i>Já houve inspeções e auditorias? (e)</i>
TCE DO PARANÁ	Sim	Sim. Decreto Estadual n° 4.146	Informação ainda não disponível	Não
TCE DO RIO GRANDE DO SUL	Sim	Não. Está tramitando na Assembleia Legislativa	Maioria dos municípios, mas não há informações precisas	Não
TCE DE SANTA CATARINA	Sim	Sim. Lei Estadual n° 10.724	Informação não disponível	Não
TCM DE SÃO PAULO	Questão Prejudicada	Questão Prejudicada	Confirma a instalação do Conselho no município de SP	Em andamento
TCM DO RIO DE JANEIRO	Questão Prejudicada	Questão Prejudicada	Confirma a instalação do Conselho no município do RJ	Não
TCE DO ESPÍRITO SANTO	Sim	Lei n° 5.470	Levantamento de informações em andamento	Levantamento de informações em andamento
TCE DE SÃO PAULO	Sim	Decreto n° 42.778	Em parte, em Torno de 20%	Sim
TCE DE SERGIPE	Sim	Sim. Decreto n° 16.911.	50 municípios do total de 75 do Estado	Não
TCE DA PARAÍBA	Sim	Sim. Lei n° 6.576/97	138 municípios	Não
TCE DE PERNAMBUCO	Sim	Sim. Lei n° 11.524/98	85% dos municípios	Sim. Houve 7 inspeções
TCE DO MARANHÃO	Ainda está em institucionalização	Não	Em parte, até o mês 10/98, 123 municípios	Não
TCE DO CEARÁ	Sim	Sim. Lei n° 17.746	Em parte, 133 dos 184 municípios	Sim, pelo TCM
TCE DE MATO GROSSO	Sim	Sim. Lei n° 6.880	21 dos 126 municípios do Estado	Não
TCE DO MATO GROSSO DO SUL	Sim	Sim. Decreto n° 9.033	70 dos 77 municípios do Estado	Não
TC DO DISTRITO FEDERAL	Sim	Lei Complementar n° 51/97 e Decreto n° 19.501	Não se aplica	Sim
TCM DE GOIÁS	Competência do TCE de Goiás	Competência do TCE de Goiás	218 municípios	Houve avaliação nas contas mensais e anuais
TCE DO PARÁ	Sim	Sim. Lei n° 6.044/97	Informação do TCM	Não
TCM DO PARÁ	Informação do TCE	Informação do TCE	69 dos 143 municípios do Estado	Sim, em 10 municípios
TCE DE RONDÔNIA	Sim	Sim. Lei Complementar n° 182	Em 100% dos municípios	Sim, em 31% dos 52 municípios
TCE DE RORAIMA	Sim	Sim. Decreto n° 2.003/98	Em 08 dos 15 municípios do Estado	Sim, 01 na Sec. Est. e Mun. de Educ. e 01 em Boa Vista
TCE DE TOCANTINS	Não	Sim. Lei n° 922/98	Vide texto	Não

Fonte: Tribunais de Contas Estaduais e 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 dos 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 mate-

rial 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 Secretaria 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”.

A instrução a cargo da Assessoria da 6ª SECEX, com a aquiescência do titular da Secretaria, sugeriu que fossem fornecidas à autoridade solicitante as seguintes informações:

“a) o Tribunal, 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 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) o art. 1º da referida instrução normativa prescreve 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 da aplicação de recursos pela União prevista no § 6º do mesmo artigo, será realizada mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados

e informações pertinentes. Para tanto, o Tribunal deve examinar 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, consoante art. 4º da IN/TCU nº 21/98;

c) 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, inclusive no que tange à criação dos conselhos municipais e estaduais de que trata o art. 4º da Lei nº 9.424/96, 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;

d) 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);

e) 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”.

Submetida a matéria à SEGECEX, a Secretária-Geral manifestou-se de acordo com as proposições da 6ª SECEX, propondo um pequeno aditamento no sentido de que seja enviada ao solicitante cópia do Relatório apresentado pelo Ministro Bento Bugarin acerca das Contas do Governo do exercício de 1998.

É o Relatório.

VOTO

Recentemente amplos setores da sociedade brasileira têm procurado se informar sobre os resultados da aplicação dos recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, demonstrando cada vez mais que a Educação vem assumindo um lugar realmente de destaque nas preocupações nacionais.

Desta feita, examina-se solicitação de informações formulada pelo Senhor Senador Ademir Andrade, Segundo Vice-Presidente do Senado Federal, objetivando conhecer os resultados dos levantamentos realizados pelo Tribunal no que se refere à aplicação dos recursos do FUNDEF e também informações sobre o cumprimento do prazo para a criação de planos de carreira e criação dos conselhos municipais e estaduais.

Julgo ser de especial importância o atendimento às solicitações da espécie, porque existem alguns pontos na legislação instituidora do FUNDEF que têm 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.

Assim, aproveitarei esse ensejo para consignar breves considerações a respeito desse assunto, destacando 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). As remissões aos textos legais instituidores do FUNDEF feitas a seguir evidenciarão bem o fato, demonstrando que a fiscalização da aplicação dos recursos se encontra altamente subdividida.

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.

Quanto ao cumprimento do prazo para a criação de planos de carreira, fixado no art. 9º da Lei nº 9.424/96, outro ponto constante da solicitação feita pelo ilustre Parlamentar, devem ser prestadas as informações ressaltadas pela 6ª SECEX no sentido de 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*” constante do citado artigo, bem como do trecho “*no prazo referido no artigo anterior*” do inciso II do art. 10 do mesmo diploma legal.

Por fim, relativamente ao prazo definido pela lei para criação dos conselhos de acompanhamento e controle social, que é de 180 (cento e oitenta) dias, de acordo com o art. 4º da Lei nº 9.424/96, cumpre salientar que as informações solicitadas aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, quando da análise das Contas do Governo de 1998, não foram conclusivas, impossibilitando o atendimento, desde logo, à solicitação quanto a esse aspecto. Entretanto, entendo que o Tribunal deva requisitar ao Ministério da Educação informações atualizadas a respeito desse ponto, para posterior comunicação ao ilustre parlamentar.

Feitas essas considerações, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Plenário.

DECISÃO Nº 666/99 - TCU - PLENÁRIO ¹

- 1.Processo: TC-009.206/1999-0
- 2.Classe de Assunto: VII – Solicitação de informações
- 3.Interessado: Senador Ademir Andrade, Segundo Vice-Presidente do Senado Federal
- 4.Entidade: 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 Senador Ademir Andrade, Segundo Vice-Presidente do Senado Federal, 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, bem como sobre o prazo fixado no art. 9º da Lei nº 9.424/96, relativo ao novo plano de carreira que deveria ser instituído pelos Estados, Distrito Federal e Municípios:
 - 8.1.1. o Tribunal, no uso da competência prevista no art. 3º da Lei nº 8.443/92, considerando as disposições legais sobre o 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, no âmbito federal, os procedimentos para 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;
 - 8.1.2. o art. 1º da referida instrução normativa prescreve 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 da aplicação de recursos pela União prevista no § 6º do mesmo artigo, será realizada mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes. Para tanto, o Tribunal deve examinar 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, consoante art. 4º da IN/TCU nº 21/98;
 - 8.1.3. 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, inclusive no que tange à criação dos conselhos municipais e estaduais de que trata o art. 4º da Lei nº 9.424/96, 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;

¹ Publicada no DOU de 13/10/1999.

8.1.4. 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);

8.1.5. 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;

8.2. encaminhar ao Senhor Senador Ademir Andrade 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. solicitar ao Senhor Ministro de Estado da Educação que adote providências junto ao órgão competente daquele Ministério no sentido de que, no prazo de 30 (trinta) dias, sejam enviadas ao Tribunal 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 de criação dos mesmos;

8.4. remeter ao solicitante cópias desta Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentaram, esclarecendo que tão logo o Ministério da Educação atenda a requisição de informações sobre a criação dos conselhos de acompanhamento e controle social, os dados lhe serão encaminhados.

9. Ata nº 43/99 - Plenário

10. Data da Sessão: 29/09/1999 - Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

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

IRAM SARAIVA
Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator

