

Aplicação no Ensino



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Aplicação no Ensino



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Exercício de 2022

Conselheiros

Dimas Ramalho (Presidente)
Sidney Estanislau Beraldo (Vice-Presidente)
Renato Martins Costa (Corregedor)
Antonio Roque Citadini
Edgard Camargo Rodrigues
Robson Marinho
Cristiana de Castro Moraes

Secretário-Diretor Geral

Sérgio Ciquera Rossi

Ministério Público de Contas

Thiago Pinheiro Lima – Procurador Geral
Celso Augusto Matuck Feres Junior
Élida Graziane Pinto
João Paulo Giordano Fontes
José Mendes Neto
Letícia Formoso Delsin Matuck Feres
Rafael Antonio Baldo
Rafael Neubern Demarchi Costa
Renata Constante Cestari

Procuradoria da Fazenda Estadual

Luiz Menezes Neto – Procurador-Chefe
Denis Dela Vedova Gomes
Carim José Feres
Luís Cláudio Manfio
Jéssica Helena Rocha Vieira Couto

Auditores

Samy Wurman – Coordenador
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Antonio Carlos dos Santos
Josué Romero
Márcio Martins de Camargo
Sílvia Monteiro
Valdenir Antonio Polizeli

Supervisão

Sérgio Ciquera Rossi
(Secretário-Diretor Geral)

Coordenação

Paulo Massaru Uesugi Sugiura
(Diretor Técnico de Departamento – DSF-I)
Alexandre Teixeira Carsola
(Diretor Técnico de Departamento - DSF-II)

Elaboração

Eduardo Paravani
Flavio Corrêa de Toledo Jr.

Revisão (2019)

Alexandre Dutra Lopes de Carvalho

Atualização

Audria Lucine Martins de Souza
Alexandre Dutra Lopes de Carvalho
Vanderlei Marçola

Colaboração

Antônio José Viveiros
José Márcio Ferreira
Coordenadoria de Comunicação Social – CCS
Escola Paulista de Contas Públicas
“Presidente Washington Luís” – EPCP

Apresentação

“O que distingue os Tribunais de Contas do Poder Judiciário? Não é sua estrutura ou a forma de composição de seus membros [...], mas é a sua capacidade de atuação preventiva. E, em uma época em que falamos tanto de eficiência e eficácia, isso é tudo.”

Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Que fatores contribuem para a ocorrência de erros e ilegalidades na gestão pública? Quais deles podem ser evitados e de que forma? Levantar indagações desse tipo e refletir sobre possíveis soluções também é parte do trabalho de um Tribunal de Contas, que tem a atuação preventiva como um de seus pilares.

Nesse sentido, uma das frentes mais eficientes é composta pelas ações educativas, que conseguem se antecipar a ponto de eliminar irregularidades antes mesmo de sua origem.

Cursos e materiais que permitam a capacitação de gestores e de suas equipes acabam por trazer um duplo retorno à sociedade. Primeiro, de forma imediata, espera-se a redução dos equívocos técnicos na execução orçamentária ou na formulação de um edital de licitação, por exemplo. Segundo, em um efeito indireto, mas não menos importante, órgãos de controle e cidadãos ganham ainda mais legitimidade para cobrar retidão e excelência de agentes políticos e servidores.

Com o objetivo de fortalecer seu caráter pedagógico, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vai ao encontro do jurisdicionado. Em 2022, completamos 26 anos de Ciclo de Debates com Agentes Políticos e Dirigentes Municipais percorrendo o Estado para instruir pessoalmente mais de 8.000 representantes dos 644 municípios de nossa jurisdição. Também viajamos ao interior para uma série de cinco seminários, no segundo semestre, sobre a Nova Lei de Licitações, para cumprir nosso dever legal de capacitar na área de contratações públicas.

Sob essa perspectiva, decidimos atualizar este e outros manuais editados pelo TCESP à luz das alterações legislativas, da jurisprudência atualizada e das recentes instruções do Tribunal. Espero que gestores e ordenadores de despesas tenham a oportunidade de acessar e dedicar o merecido tempo a este material, que só assim cumprirá sua finalidade.

São Paulo, janeiro de 2023.

Dimas Ramalho
Presidente

Sumário

1. Vinculação constitucional de recursos para a educação (breve histórico).....7	7
2. Sob a atual Constituição, o que mudou no financiamento da educação?.....7	7
3. O Fundo da Educação Básica – o novo Fundeb.....8	8
3.1 A Cesta de Financiamento do Fundeb.....8	8
3.2 A Distribuição dos Recursos do Fundeb.....9	9
3.3 A Abrangência não Estatal do Fundeb.....10	10
3.4 A parte do Fundeb que pode ser aplicada no ano seguinte – parcela diferida (10%).....11	11
3.5 Recursos extraordinários decorrentes de decisões judiciais.....11	11
4. Censo educacional do MEC.....12	12
5. Contestar o censo do MEC.....12	12
6. Complemento do Governo Federal.....13	13
7. Perdas e ganhos com o Fundeb.....13	13
7.1 Estado ou Município com perda junto ao Fundeb.....14	14
7.2 Estado ou Município com ganho junto ao Fundeb.....15	15
8. A impossibilidade de compensar a insuficiente aplicação no Fundeb com o excesso nos 25% constitucionais.....15	15
9. Receitas aplicadas integralmente na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.....17	17
9.1 Receitas Patrimoniais/Financeiras (transferidas e próprias).....17	17
9.2 Auxílios e Subvenções Recebidos/Convênios da Educação.....17	17
9.3 Empréstimos e Financiamentos para a Educação.....17	17
9.4 Salário-Educação.....17	17
9.5 Ganho líquido obtido junto ao Fundeb (“plus”).....18	18
10. O cálculo dos mínimos constitucionais e legais.....18	18
10.1 O cálculo da aplicação dos 25% constitucionais.....19	19
11. Como prever as receitas da educação.....21	21
12. Vinculação para o profissional da educação básica21	21
13. 70% para os profissionais da educação básica (mensal ou anual).....22	22
14. Piso salarial do professor.....23	23
15. Professor leigo.....23	23
16. Plano de carreira e remuneração do magistério.....24	24
17. Recursos do Fundeb só garantem empréstimos voltados à educação.....24	24
18. Forma de repasses dos recursos.....24	24
19. Movimentação dos recursos do Fundeb.....25	25
20. Destinação dos 25% constitucionais.....26	26
21. Período de aplicação dos 25% e o excesso de arrecadação.....26	26
22. Despesas que entram no cálculo dos mínimos constitucionais e legais da educação.....27	27
23. Despesas impróprias na aplicação e manutenção do ensino.....28	28
24. Glosas mais comuns das despesas obrigatórias.....28	28
25. Contas bancárias da educação.....34	34
26. Ordenador da despesa educacional.....34	34
27. Solicitação e liquidação da despesa educacional.....35	35

28. Municipalização do ensino fundamental.....	35
29. Publicações solicitadas.....	36
30. Fiscalização.....	36
30.1 Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS).....	36
30.2 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP.....	38
31. Implicações pelo descumprimento da legislação educacional.....	39
32. Glossário de abreviaturas e siglas.....	40

1. Vinculação constitucional de recursos para a educação (breve histórico)

A Constituição Federal de 1934 inaugurou a prática de vincular receita pública à educação. As Cartas de 1937 e 1967 eliminaram, em suas respectivas vigências, essa sistemática.

Vinculação de Receitas à Educação – História Constitucional:

	UNIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO
Constituição Federal de 1934 (*)	10%	20%	10%
Constituição Federal de 1937	-	-	-
Constituição Federal de 1946 (*)	10%	20%	20%
Constituição Federal de 1967	-	-	-
Emenda Constitucional 1/1969 (**)	-	-	20%
Emenda Constitucional 1/1983 (*)	13%	25%	25%
Constituição Federal de 1988 (*)	18%	25% (***)	25%

(*) base de cálculo: receita de impostos.

(**) base de cálculo: receita tributária.

(***) Constituição do Estado de São Paulo – 30% (art. 255).

2. Sob a atual Constituição, o que mudou no financiamento da educação?

Na busca por mais eficiência no uso dos recursos do ensino, o legislador, mediante três emendas à Constituição de 1988, dispôs novos critérios para distribuir parte das transferências constitucionais de impostos.

Veio daí que, contando com maior número de alunos matriculados, certos Estados e Municípios foram beneficiados com mais repasse de FPM, FPE, ICMS e IPI/Exportação; em contraposição, os entes federados com menor rede de ensino passaram a sofrer perdas naquelas transferências entre níveis de governo. Foi esse o intuito da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, ao criar o então inovador Fundo do Ensino Fundamental, o hoje extinto Fundef, que, entre vários êxitos, gerou forte municipalização das séries iniciais do ensino fundamental, e, dez anos depois e sob o mesmo propósito de repartir impostos em face do tamanho do alunado, a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, instituiu o Fundo da Educação Básica, o Fundeb, alcançando não só o ensino fundamental, mas, de igual modo, a educação infantil e o ensino médio, para vigência por mais 14 anos, ou seja, 2007 a 2020.

A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, criou o novo Fundeb (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), agora permanente (art. 212-A, I, da CF/88), que objetiva estabelecer comandos de exclusivo interesse da Educação brasileira. Tal disposição está vigente desde o dia 1º de janeiro de 2021 e caracteriza-se pelo estabelecimento do princípio relacionado ao critério da qualidade e da equidade no ensino e pela transformação do Fundeb em uma política permanente de estado.

Assim, tanto o Fundef, quanto o Fundeb de 2006, bem como o operante Fundeb, constituem mecanismos para redistribuir tributos entre o Estado e seus Municípios; isso, claro, em favor de setor estratégico para o desenvolvimento nacional: o da Educação. O novo Fundeb foi regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, atualizada pela Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021.

A primeira revisão está prevista para ser realizada no ano de 2026, como aponta a Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e posteriormente será realizada a cada 10 (dez) anos (2036, 2046 e assim por diante).

3. O Fundo da Educação Básica – o novo Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb tem natureza contábil. É o meio de dividir os recursos entre Estado e seus municípios.

Como qualquer tipo de fundo, não dispõe de personalidade jurídica.

Ademais, esse Fundo não pertence ao Governo Estadual; tampouco ao Federal. É, na verdade, um mecanismo financeiro com abrangência limitada ao território de cada Estado da Federação.

Então, o Fundeb é de âmbito estadual, pois que agrega, em mesmo nível, o Estado e seus respectivos municípios.

Automaticamente instalado em 1º de janeiro de 2021, não precisou o Fundeb de lei local para entrar em funcionamento. Demandou, apenas, abertura de conta única e específica, de cada Governo Estadual e municipal, na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil (art. 20 da Lei nº 14.113, de 2020).

3.1 A Cesta de Financiamento do Fundeb

De acordo com a Lei nº 14.113, de 2020, integram a cesta de financiamento do Fundeb 20% das receitas dos seguintes impostos:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações

(IPI-Exportação);

- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD);
- Imposto Territorial Rural (ITR). Cota parte dos municípios;
- Receitas da dívida ativa tributária, bem como juros e multas dos impostos acima relacionados;

De se ressaltar que a EC 108, de 2020, trouxe previsão de que eventual extinção ou substituição de impostos, os percentuais serão redefinidos de modo que os recursos vinculados e subvinculados permaneçam equivalentes aos anteriormente praticados (art. 212, § 8º).

Os impostos próprios do Município continuam todos afastados do Fundo; todavia, a quarta parte deles (25%) deve ser aplicada, todo ano, nos níveis atribuídos ao governo local: a educação infantil e o ensino fundamental (art. 211, § 2º da CF). Eis o caso do IPTU, ISS e ITBI.

Além desses recursos, ainda compõem o Fundeb, a título de complementação, recursos federais (23% do total de recursos do Fundeb, para os Estados, Distrito Federal e Municípios), nas seguintes modalidades:

- Complementação–VAAF: 10% (dez por cento) no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, quando não atingido o valor anual mínimo definido nacionalmente por aluno;
- Complementação–VAAT: 10,5% (dez e meio por cento) no âmbito de cada rede pública municipal, estadual ou distrital, quando não atingido o valor anual total mínimo definido nacionalmente por aluno; e
- Complementação–VAAR: 2,5% (dois e meio por cento) para as redes públicas que alcançarem indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem, com redução das desigualdades.

3.2 A Distribuição dos Recursos do Fundeb

A distribuição dos recursos ocorre de forma automática (sem necessidade de autorização orçamentária ou convênios para esse fim) e periódica mediante crédito em conta específica de cada Governo Estadual ou municipal na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil.

A distribuição se dá com base no número de alunos da educação básica, de acordo com os dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, nos termos do artigo 211, §§ 2º e 3º, da CF/88. Ou seja, no **coeficiente do Estado**, só se incluem estudantes dos ensinos fundamental e médio; nunca as vagas oferecidas à educação infantil. Já no **coeficiente municipal**, apenas se computam alunos do ensino fundamental e educação infantil; jamais as matrículas ofertadas ao ensino médio.

Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, parcela de recursos federais, que sofrerá, com o novo regramento, aumento

gradativo, alcançando, em 2026, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos dos Fundos. Esse aporte de recursos, agora, será distribuído observando-se as modalidades de complementação (complementação–VAAF, complementação–VAAT e complementação–VAAR).

3.3 A Abrangência não Estatal do Fundeb

Enquanto o extinto Fundo do Ensino Fundamental (Fundef) voltava-se somente para a rede pública, o atual, da Educação Básica (Fundeb), também contempla determinadas escolas da rede privada, sob as condições do art. 213 da CF/88; eis aí as **instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas**, sem fins lucrativos e formalmente conveniadas com o poder público.

Essa inovação favorece os seguintes estabelecimentos não estatais:

- Creches para crianças de até 3 anos;
- Escolas voltadas a portadores de necessidades especiais (educação especial);
- Pré-escolas, até a universalização desta etapa de ensino, que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos.

Essas instituições deverão atender, de acordo com o disposto no art. 7º, §4º, da Lei nº 14.113, de 2020, de forma obrigatória e cumulativa, ao que segue:

- Oferecer igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e o atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;
- Comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros no atendimento em creches, na pré-escola, na educação do campo ou na educação especial, conforme o caso;
- Assegurar, no caso do 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, na pré-escola, na educação do campo ou na educação especial;
- Atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos; e
- Dispor de Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social, na forma de regulamento.

Neste contexto, as matrículas serão consideradas para distribuição dos recursos a estados e municípios, todavia, os repasses às entidades não são automáticos e observarão as cláusulas consignadas nos ajustes/convênios e respectivos planos de trabalho firmados entre as partes.

3.4 A parte do Fundeb que pode ser aplicada no ano seguinte – parcela diferida (10%)

Em face da Lei nº 14.113, de 2020, a receita do Fundeb deve ser aplicada no próprio ano da arrecadação:

“Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.”

No entanto, o transcrito artigo abre uma exceção: 10% do Fundo poderão ser empregados no 1º quadrimestre do ano seguinte:

“§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito Adicional.”

Apresenta-se aqui uma aparente contradição da lei: quer o caput do art. 25 que todo o Fundeb seja despendido no próprio ano de recebimento, mas, de outro lado, o §3º disso excepciona 10%, que podem ser gastos até abril do ano seguinte.

Importante enfatizar que esses 10%, chamados parcela diferida, contam na aplicação do ano anterior ao do empenho, isto é, o da competência da conta ou da arrecadação da receita Fundeb. Se assim não fosse, os Municípios que, junto ao Fundo, perdem dinheiro, não cumpririam os 25% da Constituição (vide item 7).

Importa assinalar que a falta de comprovação da utilização desta parcela diferida, no exercício seguinte, é motivo de emissão de Parecer Desfavorável às contas do Prefeito¹.

Os empenhos e pagamentos com a parcela diferida deverão ser evidenciados na contabilidade pela utilização de códigos de aplicação e fontes de recursos que indiquem expressamente tratar-se da utilização de recursos do exercício anterior.

3.5 Recursos extraordinários decorrentes de decisões judiciais

Recursos extraordinários recebidos dos fundos e das complementações da União pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios, em face de decisões judiciais, por conta do cálculo do valor anual por aluno nos períodos dos anteriores Fundef (Lei nº 9.424, de 1996) e Fundeb (Lei nº 11.494, de 2007),

¹ TC-1661/026/12 – Pedido de Reexame – Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 27/05/2015.

bem como do atual Fundeb permanente, tiveram sua aplicação disciplinada no art. 47-A da Lei nº 14.113, de 2020, acrescido pela Lei nº 14.325, de 2022.

Definiu-se, em suma, que a utilização deverá ocorrer na mesma finalidade, critérios e condições do valor principal, conforme destinação originária de cada Fundo, ou seja, mínimo de 60% aos profissionais do magistério (1997-2020), mínimo de 70% aos profissionais da educação básica a partir de 2021, ressaltando-se que aposentados atuais, que comprovem efetivo exercício na rede pública nos períodos abrangidos pelas Leis nº 9.424 de 1996 e nº 11.494 de 2007, terão direito ao rateio (art. 47-A, § 1º e incisos)

Os critérios para divisão do rateio entre os profissionais beneficiados e os respectivos percentuais deverão ser definidos em lei local do ente beneficiado, cabendo se atentar à proporcionalidade da jornada de trabalho e aos meses de efetivo exercício no magistério e na educação básica, consoante § 2º, I do art. 47-A da Lei do Fundeb, e terá caráter indenizatório, na forma de abono, não se incorporando nem à remuneração nem aos proventos.

A União suspenderá os repasses de transferências voluntárias pelo descumprimento da regra de destinação dos precatórios consignada no art. 47-A da Lei nº 14.113 de 2020 (art. 3º da Lei nº 14.325, de 2022).

4. Censo educacional do MEC

Todo ano é realizado o Censo Escolar pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, em parceria com os Governos Estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e Prefeituras municipais, para conhecer o número de alunos por Município, por etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica e, também, por rede de ensino (estadual ou municipal).

Para tanto, franqueia o MEC, pelo sistema eletrônico Educacenso, questionário que deve ser respondido de acordo com a Portaria MEC nº 316, de 4 de abril de 2007. Cumpre destacar que informações falsas acarretam punições administrativas, civis e penais.

Esse levantamento é muito importante, pois com base nele e nos fatores de ponderação por modalidade de ensino é que se calcula o montante a ser repassado a cada Estado e Município do total arrecadado pelo Fundo.

5. Contestar o censo do MEC

Os números desse Censo são publicados no Diário Oficial da União. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da publicação dos dados preliminares do Censo Escolar da Educação Básica, deverão, quando necessário, retificar os dados publicados, sob pena de responsabilização administrativa, consoante artigo 8º, § 5º da Lei 14.113, de 2020.

Os conselhos locais de controle social do Fundo – CACS supervisionam

o Censo Escolar e, caso o número de alunos matriculados supere o divulgado pelo INEP/MEC, devem eles solicitar, os CACS, que o Chefe do Poder Executivo formule recurso junto ao Ministério da Educação.

Destaca-se que, após a publicação final, não são mais possíveis as tais correções.

6. Complemento do Governo Federal

A União complementarará os recursos do Fundeb no percentual equivalente a 23% do total de recursos dos fundos estaduais e distrital, distribuída em VAAF (10%), VAAT (10,5%) e VAAR (2,5%).

A União complementarará o Fundeb sempre que, no âmbito de cada Estado, o valor anual por aluno não alcançar o mínimo nacional (VAAF – Valor Anual por Aluno).

Em 2022, de acordo com a Portaria Interministerial nº 11/2021, esse piso anual por aluno, denominado VAAF-MIN foi fixado em R\$ 4.677,07.

Também receberão complementação da União as redes públicas municipais, estaduais e distrital que não atingirem o mínimo definido nacionalmente relativo ao valor anual total por aluno, chamada complementação VAAT, com implantação em percentuais gradativos até 2026. Conforme portaria citada, foi estabelecido, para 2022, o VAAT-MIN em R\$5.643,92.

A complementação VAAR beneficiará as redes públicas que, cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores e melhoria da aprendizagem com redução de desigualdades e será implementada gradativamente a partir de 2023.

Ao final do período de transição, a União estará complementando os recursos do Fundeb em 23% do total de recursos dos fundos estaduais e distrital, distribuídos em VAAF (10%), VAAT (10,5%) e VAAR (2,5%).

Nos Estados que recebem esta complementação, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), transformada em Ministério da Fiscalização e Controle, fiscalizam o uso de todo o Fundeb arrecadado pelo ente estatal, fato que não elimina a competência dos respectivos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios.

7. Perdas e ganhos com o Fundeb

Cumpra destacar o Fundeb como uma forma de remanejar tributos entre o Estado e seus Municípios, tendo como objetivo o desenvolvimento da educação.

Nesse cenário de redistribuição, há entes federados que registram **perda** junto ao Fundo, vez que para este contribuem mais do que dele recebem, são os que controlam redes de ensino com **menos** alunos do que a média estadual.

Esse dinheiro “perdido” segue, de imediato, para os entes federados que gerenciam redes de ensino com **mais** alunos do que a média estadual;

obtendo assim os impostos retidos (20%) e mais uma fração daquela perda, daí obtendo um ganho real, o chamado “plus”.

De todo modo, o valor perdido é, automaticamente, adicionado ao gasto mínimo que, todo ano, deve o ente perdedor fazer na Educação: os 25% de que tratam o art. 212 da Constituição Federal.

E, aqui, há de se enfatizar que, nas esferas perdedoras, todo o Fundeb recebido integra os 25% constitucionais.

É assim porque o Fundeb é uma vinculação no corpo dos 25% da Educação, não sendo aplicável somente em uma exclusiva parcela: a que tem a ver com o ganho, o “plus”, ou seja, a única parte que supera o bloco dos 25%.

E, se os perdedores deixarem de gastar, no próprio ano de arrecadação, tudo o que receberam do Fundeb, com a faculdade de utilização de 10% no primeiro quadrimestre do ano subsequente, não cumprirão o mínimo constitucional (25%), posto que, reitere-se, o Fundo, no caso dos perdedores, está todo dentro dos 25% de impostos. Então, sob tal hipótese, tais entes tendem a receber o Parecer Desfavorável deste Tribunal de Contas, por afronta ao art. 212 da Constituição.

E, se os ganhadores não despenderem, no próprio ano da arrecadação, os 25% mais o “plus” Fundeb, ante tal lacuna, também poderão receber Parecer Desfavorável desta Corte de Contas, conquanto a Lei 14.113, de 2020, determina o gasto integral do Fundo no próprio ano de recebimento (art. 25), possibilitando, apenas, a aplicação de 10% no primeiro quadrimestre do ano seguinte.

Ante o exposto, não se pode dizer que o Fundeb está dissociado dos 25% constitucionais.

Tendo em mira a complexidade do tema, explicaremos, nos próximos subitens, em linguagem mais simplificada e com exemplos:

7.1 Estado ou Município com perda junto ao Fundeb

Obtêm perdas junto ao Fundo os entes estatais com rede de ensino **inferior** à média estadual.

Tais localidades contribuem ao Fundeb mais do que dele recebem. Registram, portanto, uma **perda líquida**.

O valor dessa perda, de toda forma, integra, de pronto, a despesa obrigatória do perdedor na Educação (25% de impostos), ainda que tal dinheiro seja gasto por outro nível de governo (o ganhador).

É dessa forma porque, assim como antes explicado (item 7), o Fundo, no caso, está todo dentro dos 25% da Educação.

Nesse rumo, as entidades perdedoras aplicam, elas próprias, os 25% menos o valor que perderam para o Fundo da Educação Básica.

De outro lado, se a esfera perdedora não utiliza, no próprio ano, a integralidade do Fundeb recebido, sob tal hipótese não estará cumprindo a norma constitucional que manda investir 25% de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Eis um exemplo que melhor aclara a alternativa em questão:

Admitindo-se Município que apresente os seguintes números alusivos ao Fundeb:

- 20% dos impostos retidos, contabilmente, pelo Fundeb.....\$ 1.000
- Valor efetivamente recebido do Fundeb.....\$ 800
- Perda junto ao Fundeb.....\$ 200

Desde que não ocorra a plena utilização, consoante legislação, daqueles \$800 recebidos, estará a Administração desatendendo ao art. 212 da Constituição.

Em tal contexto, somente a fração perdida para o Fundeb, os \$ 200, inclui-se, automaticamente, nos 25% constitucionais.

7.2 Estado ou Município com ganho junto ao Fundeb

Recebem do Fundeb os impostos retidos (20%) acrescidos de um ganho líquido (“plus”), oriundo da perda de outros entes estatais.

É assim porque gerenciam redes de ensino maiores que a média estadual.

Estes ganhadores devem aplicar, no Ensino, os 25% e mais o ganho do Fundeb, o “plus” vindo dos perdedores.

Vamos a um exemplo que melhor elucida a hipótese:

Admitindo-se Município que apresente os seguintes números alusivos ao Fundeb:

- 20% dos impostos retidos, contabilmente, pelo Fundeb.....\$ 1.500
- Valor efetivamente recebido do Fundeb.....\$ 2.000
- Ganho junto ao Fundeb (“plus”).....\$ 500

Em tal alternativa, precisa a Administração gastar, no ano, os 25% de impostos e mais o “plus” de \$500.

Assim, apenas neste caso, parte do Fundeb não se inclui nos 25% da Educação, ou seja, o ganho, o “plus” é o único componente do Fundo que excede o bloco dos 25%.

8. A impossibilidade de compensar a insuficiente aplicação no Fundeb com o excesso nos 25% constitucionais

No item 7 foi dito que, somente em única parcela, o Fundeb não faz parte dos 25% da Educação; eis o ganho real, o “plus”, que ultrapassa, só ele, o bloco dos 25%.

Em tal contexto, pode a Administração realizar os 25% da Constituição sem ter de gastar todo o Fundeb do ano, hipótese que, como já se viu, afronta a lei.

De início, alegou-se que o excedente, ante os 25%, compensaria eventual gasto insuficiente do Fundo da Educação Básica.

Exemplificando: certo Município aplicou 26% no ensino, aí gerando, em termos nominais, uma sobra de \$ 1.000; de outra parte, faltou \$ 950 para o gasto total do Fundeb. Então, os argumentos seriam no sentido da possibilidade de compensar o excesso de \$ 1.000 com a falta de \$ 950 no Fundeb.

Com base no princípio da finalidade da despesa e no art. 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo passou a rechaçar, a partir das contas de 2011, aquela pretendida compensação. É o que se vê na seguinte Deliberação:

DELIBERAÇÃO

(TC-A-024468/026/11)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e na conformidade do artigo 114, inciso II, letra "c", do Regimento Interno desta Corte; Considerando o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, que determina a aplicação, pelos Municípios, de no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;

Considerando o disposto no artigo 21 na Lei Federal nº 11.494/07, que determina a aplicação dos recursos do Fundeb no exercício financeiro em que lhes forem creditados, ressalvada a permissão para aplicação de até 5% no 1º trimestre do exercício seguinte; Considerando tratar-se de recursos oriundos de fontes distintas, cujas despesas devam ser contabilizadas em dotações orçamentárias específicas em atendimento ao artigo 72 da Lei Federal nº 4.320/64;

Considerando que o posterior remanejamento de despesas efetivamente empenhadas em determinada dotação fere o princípio contábil da oportunidade, bem como o necessário planejamento orçamentário;

Considerando que o não atendimento aos limites legais importa em falha grave que repercute no exame das contas anuais; Considerando, finalmente, recentes decisões deste Tribunal relativas a contas municipais do exercício 2009 e pedidos de reexame do exercício 2008, que excepcionalmente admitiram o remanejamento do valor excedente aplicado no ensino global para cômputo na insuficiente aplicação dos recursos do Fundeb, e com vistas a preservar a segurança jurídica;

Faz saber que, a partir das contas anuais de 2011, não mais será admitida qualquer forma de integralizar as aplicações do Fundeb que não tenham guardado rigorosa observância às disposições do artigo 21, § 2º, da Lei federal n. 11.494/07, ainda que excedido o piso do artigo 212 da Constituição Federal.

Publique-se.

São Paulo, 20 de julho de 2011.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA

De se consignar que a regra do novo Fundeb converge para a manutenção do deliberado em 2011, vez que a legislação contemporânea mantém as mesmas condições de aplicação em seu artigo 25 e § 3º, excetuando o percentual para o exercício subsequente que passou a 10% e o prazo estendido até o 1º quadrimestre do exercício subsequente.

9. Receitas aplicadas integralmente na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE

O art. 212 da CF/88 estabelece que a quarta parte (25%) dos impostos seja destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

No entanto, há receitas que não a de impostos, voltadas inteiramente para a educação (100%). São as fontes adicionais do ensino:

9.1 Receitas Patrimoniais/Financeiras (transferidas e próprias)

Os rendimentos de aplicação financeira das contas LDB² e Fundeb deverão ser utilizados integralmente na Educação.

9.2 Auxílios e Subvenções Recebidos/Convênios da Educação

A aplicação desses recursos conta, sim, no percentual mínimo de quem repassa (União ou Estado), mas nunca nos 25% do ente beneficiado (Município).

Não derivados de impostos do ente beneficiário, auxílios e subvenções educacionais configuram receita adicional, a ser empregada, em sua totalidade (100%), no ensino. É o caso, para citar apenas dois, do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE.

9.3 Empréstimos e Financiamentos para a Educação

No cálculo da aplicação mínima, operações de crédito que financiam projetos educacionais entram, na íntegra (100%), como receita da Educação.

De fato, incorreto seria incluir, na despesa obrigatória, a amortização desses empréstimos e financiamentos e também os gastos por eles gerados, sem que se considerasse, como fato compensatório, toda a operação de crédito como receita adicional da Educação.

9.4 Salário-Educação

² Art.69, § 5º, da Lei nº 9.394, de 1996, a LDB.

As cotas estaduais e municipais do Salário-Educação são também receitas adicionais, a serem aplicadas, inteiramente (100%), na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Não é demais lembrar que a utilização do Salário-Educação se diferencia da aplicação financiada por 25% de impostos (art. 212 da CF/88), visto que tal recurso adicional não poderá ser utilizado para gastos de pessoal (art. 7º da Lei n.º 9.766, de 1998), mas deve observar as permissões e as restrições de gastos, contidas nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, vedou, expressamente, o pagamento de aposentadorias e pensões com recursos do salário-educação.

9.5 Ganho líquido obtido junto ao Fundeb (“plus”)

Entes federados com matrículas acima da média estadual conquistam ganhos líquidos no jogo contábil do Fundeb. Tais esferas, na verdade, não contribuem a esse Fundo, mas dele auferem uma receita suplementar a ser aplicada, integralmente, na educação básica, dentro do próprio ano de recebimento.

10. O cálculo dos mínimos constitucionais e legais

Todo ano, devem os Municípios aplicar, em Educação, o que segue:

- 25% de suas receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferência de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme art. 212 da CF/88;
- 70% dos recursos do Fundeb no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, consoante art. 212-A, XI, da CF/88;
- Aplicação de 100% (cem por cento) dos recursos do Fundeb no exercício em que lhes forem creditados, ainda que 10% possam ser empenhados, liquidados e pagos no 1º quadrimestre do ano seguinte, mediante abertura de crédito adicional (art. 25, caput e § 3º da Lei nº 14113, de 2020).

E, se o Município for contemplado com a complementação VAAT (valor anual total por aluno), aplicará:

- Percentual mínimo de 15% em despesa de capital da rede de ensino beneficiada;
- 50% dos recursos globais do Complemento Federal VAAT para a educação infantil (creches e pré-escolas), adotando como parâmetro o indicador previsto no artigo 28, parágrafo único da Lei nº 14.113, de 2020. Em 2022, este indicador foi definido pela Portaria Interministerial nº 11, de 24 de dezembro de 2021.

Demais disso, o Caixa Central repassará, a cada dez dias, os recursos

destinados à Educação (art. 69, § 5º da LDB).

10.1 O cálculo da aplicação dos 25% constitucionais

Tanto o Fundeb, quanto parte dos 25% livre de tal fundo, um e outro são utilizados para uma mesma finalidade: a educação básica, sendo no Estado para o ensino fundamental e médio e no Município para a educação infantil e ensino fundamental (art. 211, §§ 2º e 3º da CF/88).

Além disso, qualquer um daqueles recursos deve ser empregado no próprio ano de recebimento, nisso incluído o período adicional de quatro meses para até 10% do Fundeb (§3º, art. 25 da Lei nº 14.113, de 2020).

Nesses termos, há similitude entre objetivos e lapsos temporais na aplicação do Fundeb e dos recursos não vinculados a tal fundo.

Então, para controlar os 25% constitucionais da Educação, considerando apenas a fonte Tesouro e Código de Aplicação vinculados a recursos próprios, conforme sistema Audesp do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pode-se utilizar da seguinte fórmula, formatada para o caso do Município:

	Despesas empenhadas nos programas relacionados à educação infantil, ensino fundamental, educação especial e de jovens e adultos (1)	R\$
(+)	Contribuição do Município ao Fundeb – retenção (2)	R\$
(-)	Despesas não típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino (3)	R\$
(=)	Valor Aplicado na Educação	R\$
(/)	Receita Resultante de Impostos	R\$
(=)	Percentual de Aplicação	%

(1) Despesas empenhadas com fonte tesouro e código de aplicação vinculado a recursos próprios.

(2) Retenção dos 20% ao Fundeb, cujo valor, retornando como receita do Fundeb deve ser aplicado, conforme regra legal.

(3) Principais despesas relacionadas no item 24.

O Sistema Audesp do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo incluirá o gasto nos 25% com manutenção de desenvolvimento do ensino sempre que contabilizado corretamente em fonte de recursos 01-Tesouro e Código de Aplicação vinculado a recursos próprios, inclusive no que concerne à conta bancária utilizada.

10.2 O cálculo das vinculações do Fundeb

Por força constitucional, devem Estados e Municípios destinar 70%

do Fundeb ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (art. 212-A, XI da CF/88).

Por força legal, esses níveis de governo precisam utilizar, no próprio ano, todo o Fundeb recebido, ainda que 10% possam ser gastos no período adicional de quatro meses do exercício imediatamente subsequente (art. 25, § 3º da Lei 14.113, de 2020).

Nesse escopo, o cálculo se baseia nas seguintes fórmulas:

a) 70% com profissionais da educação básica:

	Despesa empenhada com salários e encargos dos profissionais da educação básica	R\$
(/)	Fundeb recebido, incluídas as complementações VAAF e VAAT da União, mais rendimentos de aplicação financeira da respectiva conta	R\$
(=)	Percentual de Aplicação (mínimo de 70%)	%

Os custos salariais têm considerável participação nas despesas educacionais. Por isso, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo recomenda que as folhas de pagamento dos profissionais da educação básica sejam, todas elas, rubricadas por um colegiado, composto, também, por membros da sociedade: o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb).

b) Utilização integral do Fundeb:

	Despesa total empenhada à conta do Fundeb	R\$
(+)	Eventual parcela diferida (até 10%), empenhada, liquidada e paga no 1º quadrimestre do ano seguinte	R\$
(=)	Fundeb efetivamente recebido no exercício	R\$

Caso não ocorra tal igualdade, evidencia-se a não utilização de todo o Fundeb, o que contraria o art. 25, da Lei 14.113, de 2020. Em tal situação, o Tribunal Paulista de Contas tem emitido Parecer Desfavorável às contas do Prefeito³.

Por outro lado, não se pode admitir que o valor empenhado e pago seja superior ao valor recebido, o que pode caracterizar que as despesas que excederam o valor efetivamente recebido foram pagas com outras fontes de recursos e não com recursos do Fundeb.

Cumprе ressaltar que orçar é prever, estimar, antecipar, no papel, uma realidade.

A estimativa é tanto mais difícil quando se refere à receita pública, que

³ TC-1194/026/11 – Embargos de Declaração – Sessão do Tribunal Pleno de 19/08/2015.

depende de inúmeros fatores para ingressar no Tesouro, tais como o nível da atividade econômica, da inflação, das alterações na legislação tributária. E, o mesmo se dá com a previsão aluno/ano do Fundeb.

Portanto, o valor aluno/ano flutuará, para cima e para baixo, durante os 12 meses do ano e, na média, as cifras poderão estar próximas ou distantes daqueles valores previstos.

11. Como prever as receitas da educação

A proposta orçamentária deve conter a previsão bruta das receitas e as deduções para a formação do Fundeb.

O padrão nacional da classificação orçamentária, a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), instituiu a conta retificadora de receita para abater os 20% do Fundeb dos tributos de incidência.

Ao se prever todas as receitas, mesmo as retidas pelo Fundeb, atende-se ao princípio orçamentário da universalidade e do orçamento bruto (art. 165, § 5º, CF/88 combinado com os artigos 2º e 3º da Lei Federal nº 4.320/64).

Cumprir ressaltar que orçar é prever, estimar, antecipar, no papel, uma realidade.

A estimativa é tanto mais difícil quando se refere à receita pública, que depende de inúmeros fatores para ingressar no Tesouro, tais como o nível da atividade econômica, da inflação, das alterações na legislação tributária. E, o mesmo se dá com a previsão aluno/ano do Fundeb.

Portanto, o valor aluno/ano flutuará, para cima e para baixo, durante os 12 meses do ano e, na média, as cifras poderão estar próximas ou distantes daqueles valores previstos.

12. Vinculação para o profissional da educação básica

O modelo de financiamento educacional privilegia, como um dos objetivos centrais, a remuneração condigna dos trabalhadores da educação, restando, via de consequência, a regra de atrelar 70% do Fundeb à remuneração dos profissionais vinculados à atividade docente, aqueles de suporte pedagógico direto à docência e os que exercem funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, sob a condição do efetivo exercício (art. 26, II, da Lei 14.113, de 2020). Essa vinculação não se limita aos professores e especialistas do ensino fundamental; o Fundeb contempla, também, docentes e profissionais pedagógicos de todo o ensino básico; da creche ao ensino médio, além daqueles que lhes dão apoio técnico, administrativo ou operacional.

Ao demais, esses 70% ainda beneficiam profissionais da rede pública cedidos a instituições não governamentais: creches e unidades de educação especial, conveniadas com o poder público e submetidas à natureza dita no art.

213 da CF/88 (comunitárias, confessionais e filantrópicas) e aos parâmetros enunciados na Lei do Fundeb (art. 8º, § 4º).

Essa vinculação de 70% tem destino remuneratório (salário e encargos patronais), sendo daqui afastadas as parcelas indenizatórias como vale-refeição, cesta básica, vale-transporte, entre outras congêneres.

A Lei nº 14.276, de 2021, que alterou a redação original da Lei do Novo Fundeb, 14.113, de 2020, estabelece, de forma terminativa, o que vem a ser profissional da educação básica para fins de pagamento dos 70% do Fundeb:

“Art. 26.

II – Profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica;

§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial.” (NR)

Na ocorrência de imprevistos ganhos junto ao Fundeb, Estado ou Município podem, excepcionalmente, conceder abonos salariais a profissionais da educação básica, completando, com isso, a respectiva aplicação mínima (70% do Fundo). Autorizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias e por lei local, além de dotação orçamentária suficiente, conforme art. 169, § 1º, incisos I e II da Carta Magna, esse abono, contudo, deve amparar-se em objetivos e transparentes critérios distributivos, enunciados, preferencialmente, no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (ex.: assiduidade, nota da escola no IDEB, participação em cursos de aperfeiçoamento, desempenho dos respectivos alunos).

A propósito, sugerimos que a Administração elabore, sempre, duas folhas de pagamento para a educação básica:

1ª Folha de Pagamento: profissionais do magistério da educação básica, que efetivamente atuem nos níveis de educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental, educação de jovens e adultos (fundamental) e educação especial, que deverá ser assinada pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb;

2ª Folha de Pagamento: servidores educacionais da atividade-meio.

13. 70% para os profissionais da educação básica (mensal ou anual)

Aqui, prevalece o princípio orçamentário da anualidade. Portanto, o controle desses 70% atentará para todo o exercício financeiro, todo o ano civil (1º/01 a 31/12), até porque não será possível gastar, em cada mês, aqueles 70% com o profissional da educação básica, pois o 13º salário é empenhado, via de regra, no fim do ano.

Digamos que, de janeiro a outubro, a remuneração dos profissionais da educação básica gire em torno de 62% do Fundeb. Essa diferença de 8% fica por conta da provisão para o 13º salário, a ser empenhada entre novembro e dezembro.

14. Piso salarial do professor

A Emenda Constitucional nº 53, de 2006, remete à lei federal o estabelecimento de piso salarial nacional para os profissionais da educação pública.

Apenas em 16 de julho de 2008, com a Lei nº 11.738, instituiu-se o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, dispondo sobre a atualização anual, no mês de janeiro, a partir de 2009, no percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno, ano iniciais do ensino fundamental, nos termos da anterior Lei do Fundeb, 11.494 de 2007.

A Constituição Federal (art. 212-A e incisos I, II e III), bem como a Lei do novo Fundeb (arts. 3º e 6º) mantiveram as mesmas receitas e o valor anual por aluno, agora denominado VAAF.

Para 2022, o Ministério da Educação (MEC), por meio da Portaria 67, de 04 de fevereiro de 2022, homologou o Parecer nº 2/2022/GAB/SEB/SEB, que definiu em **R\$ 3.845,63** o piso nacional para uma jornada de 40 horas semanais.

15. Professor leigo

Professor leigo é aquele que exerce o magistério sem possuir habilitação mínima exigida para o exercício da docência.

A rigor, um engenheiro não pode dar aulas de matemática se não frequentou curso de licenciatura. Este é um dos casos de professor leigo.

Docentes com curso superior e licenciatura plena podem ministrar aulas do 5º ao 9º ano.

À conta do Fundeb, as despesas com habilitação e capacitação de professores onerarão a parcela dos 30%; não mais os 70%, destinados, agora, somente à remuneração do profissional da educação básica.

Enquanto isso, o professor leigo permanecerá num quadro funcional à parte e, depois de habilitado, se efetivará mediante concurso público, vale dizer,

a habilitação, por si só, não regulariza a situação funcional desse profissional (art. 67, I da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

16. Plano de carreira e remuneração do magistério

Esse Plano faz parte do objetivo geral de valorizar o professor.

A concepção e implantação de um Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério é obrigatoriedade legal, que visa estimular o trabalho em sala de aula e, claro, a qualidade do ensino.

O novo Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, assim estabelece:

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

17. Recursos do Fundeb só garantem empréstimos voltados à educação

Existem dois tipos de empréstimo para o setor público: a) os que se garantem em impostos, as hoje muito pouco utilizadas operações de antecipação da receita orçamentária (ARO); b) os que não são garantidos por impostos; eis as operações tradicionais de crédito, geralmente com prazo superior a 12 meses.

Essas AROs são contratadas para cobrir genéricas insuficiências de caixa; não têm específico destino no custeio dos gastos públicos.

Então, não se pode afirmar, com certeza, que determinada ARO financiou a área educacional do Município.

Infere-se daí que apenas 80% do ICMS, FPM, IPI/Exportação, IPVA e ITR podem caucionar tais operações financeiras; os outros 20% estarão sempre vinculados ao Fundeb.

18. Forma de repasses dos recursos

Os recursos vinculados ao Fundeb serão transferidos nos mesmos prazos e condições em que sempre ocorreram os repasses do ICMS, FPM, IPI/Exportação, IPVA e ITR. Quanto aos demais recursos, a Tesouraria Central da Prefeitura deve entregar, a cada dez dias, o dinheiro que pertence à Educação do Município. É o que determina o art. 69, §§ 5º e 6º, LDB:

§ 5º - O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao **órgão responsável pela educação**, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º - O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Dessa forma, a Secretaria ou Departamento de Educação terá disponível os recursos para honrar as despesas já comprometidas (empenhadas).

Portanto, os Restos a Pagar da Educação devem estar lastreados nos saldos das respectivas contas vinculadas.

Senão, das duas, uma: ou a Tesouraria Central não vem repassando, a cada 10 dias, os recursos da Educação, ou esta não faz planejamento de caixa, realizando empenhos maiores que os repasses financeiros. As duas situações merecerão destaque negativo nos relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

19. Movimentação dos recursos do Fundeb

A movimentação dos recursos creditados na conta do Fundeb do órgão responsável pela educação, (artigo 21, § 7º da Lei 14.113 de 2020) deve ser realizada, exclusivamente, de forma eletrônica, por meio de sistema específico disponibilizado pelas Instituições Financeiras, que identifique a finalidade dos gastos de acordo com especificações estabelecidas pelo Ministério da Educação, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, devidamente identificados, ficando expressamente vedada a movimentação financeira dos recursos por quaisquer outros meios, conforme disposto no art. 3º da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2, de 15 de janeiro de 2018.

Registre-se, entretanto, que o §9º, do art. 21 da Lei 14.113, de 2020 (acrescido pela Lei nº 14.276, de 27/12/2021, vetado pelo Presidente da República, mantido pelo Congresso Nacional e publicado no DOU de 25/3/2022) excetuou da conta única, a transferência do pagamento de salários, de vencimentos e de benefícios de qualquer natureza aos profissionais da educação em efetivo exercício, quando os Governos Estaduais, distrital ou municipais tenham contratos para gestão da folha de pagamento com instituições financeiras, devendo, entretanto, manter conta específica e estar disponível ao público extratos bancários, incluídas movimentação, responsável legal, data de abertura, agência e número da conta bancária.

Os gestores municipais e educacionais devem se atentar, também, ao regramento trazido pelo §1º, art. 2º da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2, de

15 de janeiro de 2018, no sentido da obrigatoriedade das contas específicas do Fundeb serem abertas, obrigatoriamente, no CNPJ do órgão responsável pela Educação.

Neste contexto, há decisões do Tribunal de Contas da União, dentre as quais destacamos o Acórdão nº 794/2021 – Plenário, que determinou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que orientasse gestores do Fundeb de que “as contas correntes únicas e específicas vinculadas ao Fundeb devem ser de titularidade do órgão responsável pela educação, nos termos do artigo 69, caput, e §5º da Lei 9.394/1994 c/c art. 21, §7º da Lei 14.113/2020”.

20. Destinação dos 25% constitucionais

O Município somente atuará nos ensinos médio e superior após aplicar os 25% de impostos na Educação Infantil (creches e pré-escolas) e no Ensino Fundamental (1º a 9º ano), Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos (Fundamental) e estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência. É o que dispõe o art. 11, V, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Sob a Portaria 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, os Municípios, a partir de 2002, passaram a tipificar sua despesa por Função e Subfunção e, a partir da categoria seguinte, o Programa, cada esfera de governo cria sua própria classificação.

Assim, na despesa educacional obrigatória, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo admite despesas classificadas nas Subfunções 361, 365, 366 e 367, todas sob a Função 12:

- Função 12 – Educação
- Subfunção 361 – Ensino Fundamental
- Subfunção 365 – Educação Infantil
- Subfunção 366 – Educação de Jovens e Adultos
- Subfunção 367 – Educação Especial
- Subfunção 368 – Educação Básica.

E, ainda, sob a Função 12, as subfunções atípicas 122 e 128, desde que os gastos tenham sido realizados no âmbito de atuação do ente:

- 122 – Administração Geral
- 128 – Formação de Recursos Humanos.

Destacamos que a apuração gerada pelo sistema Audesp do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo leva em conta, além da função e subfunção, a classificação da despesa no correto código de aplicação fixo e variável e a fonte de recursos utilizada.

21. Período de aplicação dos 25% e o excesso de arrecadação

A regra básica do financiamento da Educação, o art. 212 do Texto Constitucional, abrange os 12 meses do ano como período de aplicação. E, nem poderia ser diferente, já que o orçamento público obedece ao princípio da anualidade.

Todavia, excessos de arrecadação podem ocorrer ao longo da execução do orçamento. Desde que a lei orçamentária não tenha previsto certo aumento na receita de impostos, as dotações da Educação podem, agora, estar abaixo dos 25%; além do mais, em algum trimestre, a aplicação no Ensino não tenha atingido os 25% constitucionais.

Para evitar esses contratemplos, a LDB determina acompanhamento trimestral da execução de receitas e despesas educacionais. Se, entre janeiro a março ocorreu imprevisto ingresso de impostos e, por conta disso, a aplicação foi de 23%, já, entre abril a junho, a Prefeitura deverá aplicar, em compensação, 27%.

22. Despesas que entram no cálculo dos mínimos constitucionais e legais da educação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, em seu artigo 70, apresenta os gastos nomeados no artigo 212 da Constituição: os típicos de manutenção e desenvolvimento do ensino.

De um modo geral e conforme o sobredito art. 70, são essas as despesas próprias da Educação:

- salário e encargos patronais do professor;
- salário e encargos dos especialistas que apoiam a atividade docente (diretores, supervisores, orientadores pedagógicos);
- treinamento do profissional do magistério;
- salário e encargos dos servidores que atuam nas atividades-meio do ensino (apoio administrativo, merendeiras, bedéis, pessoal da limpeza);
- construção, conservação e manutenção de creches e escolas;
- aquisição de prédios para funcionamento de creches e escolas;
- aquisição e manutenção de equipamentos voltados ao ensino;
- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas relativas ao aprimoramento da qualidade do ensino e à sua expansão;
- aquisição de materiais necessários às atividades escolares (giz, cartolinas, produtos de higiene e limpeza, tintas, carteiras escolares, mesas, mimeógrafos, retroprojetores, computadores);
- bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, desde que atendidas as condições do art. 213, § 1º da CF/88;
- amortização do principal, pagamento de juros e demais encargos sobre

empréstimos e financiamentos aplicados em despesas típicas do ensino;

- transporte de alunos, o que inclui compra de veículos para a locomoção do alunado, bem como a manutenção desses veículos. Segundo a Resolução nº 405/2012, do Conselho Nacional de Trânsito (CONATRAN), os veículos de transporte de alunos deverão estar equipados com registrador instantâneo e inalterável de velocidade e de tempo de percurso;
- subvenção a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas a entidades conveniadas que se enquadrem nas condições dos incisos I e II do art. 213, da Constituição, combinado com o inciso IV, art. 77, LDB e com os incisos I e II do § 3º, incisos I a V do § 4º, todos do art. 7º da Lei 14.113, de 2020, tudo isso, sem prejuízo das cautelas do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

23. Despesas impróprias na aplicação e manutenção do ensino

As despesas impróprias são elencadas no art. 71 da LDB.

De forma mais detalhada, passamos a relacionar despesas que não podem compor os 25% do Município:

- pesquisa não vinculada às instituições de ensino ou que não vise aprimorar a qualidade do ensino ou sua expansão;
- subvenção a instituições assistenciais, desportivas e culturais, sejam elas públicas ou privadas;
- formação de quadros especiais para a Administração Pública;
- merenda escolar;
- programas escolares de assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica e social;
- obras de infraestrutura que beneficiam creches e escolas (ex.: pavimentação e iluminação de rua em frente a prédio escolar);
- pagamento de professores e demais trabalhadores da Educação em desvio de função ou em atividade alheia ao ensino;
- bolsas de estudos a secundaristas e universitários;
- ensino à distância (art. 32, § 4º, LDB);
- Pagamento de aposentadorias e de pensões;
- Aportes periódicos para cobertura de déficit atuarial, não caracterizados como contribuições patronais, nos termos da Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME (itens 74 a 76) do Ministério da Economia;
- qualquer despesa relacionada aos ensinos médio e superior.

24. Glosas mais comuns das despesas obrigatórias

O não atendimento aos mínimos da Educação é motivo para ensejar a emissão de Parecer Desfavorável em relação às contas do Prefeito.

Para tanto e baseado nos mencionados art. 70 e 71 da LDB, realiza este Tribunal impugnações sobre a despesa apresentada pela Prefeitura. Em boa parte dos casos, essas glosas alcançam o que segue:

- **Restos a Pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte.**

Tal impugnação é para evitar a não liquidação e posteriores cancelamentos de empenhos contabilizados na Educação, assegurando que estes, no ano examinado, revertam em bens e serviços para o ensino público municipal.

De todo modo, a despesa glosada pode ser incluída no ano em que ocorre o efetivo pagamento.

Tal exclusão assim se vê:

Restos a Pagar/Educação, inscritos em 31.12.2021.....R\$1.000

(-) Pagamento de RP/Educação até 31.01.2022.....R\$ 800

(=) Glosa de RP/Educação não pagos até 31.01.2022.....R\$ 200

Há de ressaltar, contudo, que os diferidos 10% do Fundeb⁴, somente esses, podem ser empenhados, liquidados e pagos até 30 de abril do ano seguinte.

- **Salário-Educação; ganho líquido do Fundeb; subvenções federais e estaduais para a Educação; rendimentos das contas bancárias da Educação.**

Eis os recursos que não se confundem com a receita de impostos. Na qualidade de adicionais, suplementares, tais ingressos são abatidos do total empenhado (se considerados no 25%), no intuito de se afigurar, apenas e tão somente, o gasto bancado pela receita de impostos, ou seja, a base sobre a qual se calcula o piso de 25% (art. 212 da CF).

- **Despesas com pessoal em desvio de função.**

É o caso de professores e outros profissionais do magistério que estejam atuando em outras áreas da Administração. Essa vedação prevê-se, de forma clara, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (art. 71, VI).

- **Despesas com alimentação infantil e uniforme escolar.**

Vedadas em face da seguinte Deliberação desta Casa:

4 Ver item 3.4.

TCA-3516/026/08

Dispõe sobre o cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases no tocante à inclusão de gastos nos mínimos obrigatórios do Ensino. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, RESOLVE EDITAR DELIBERAÇÃO, do seguinte teor:

1. Fica declarado e tenham as Prefeituras Municipais ciência de que não há possibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil e com uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino, cumprindo-lhes observar os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Publique-se.

São Paulo, 13 de outubro de 2008.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO Presidente

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA Relator

• Despesas com Precatórios

Enquanto gestor da política educacional da Nação, o Ministério da Educação – MEC afasta, dos mínimos da Educação, as despesas incorridas em exercícios anteriores; faz isso porque o art. 212 da Constituição se escora no princípio orçamentário da anualidade.

• Insumos utilizados na merenda escolar.

A mando da LDB, os programas suplementares de alimentação são estranhos à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 71, IV).

• Despesas com pessoal da merenda escolar terceirizada.

Vinculados à empresa que produz, de forma terceirizada, a merenda escolar, as merendeiras, nutricionistas e demais funcionários nada têm a ver com os quadros da Educação do Município; não são profissionais do ensino público; não se qualificam na hipótese inclusiva do art. 70, I da LDB.

• Construção e manutenção de bibliotecas, museus e ginásios esportivos.

Tais despesas só são aceitas quando as instalações se encontram dentro dos prédios escolares, para uso exclusivo de alunos da rede pública e, não, do público em geral.

- **Transporte e Bolsas de Estudo para alunos do ensino médio e superior; custos proporcionais da Secretaria da Educação com essas duas etapas de aprendizado.**

Sob a LDB, o Município só custeia esses níveis de ensino depois de aplicar 25% na educação infantil e no ensino fundamental (art. 11, V).

- **Aquisições globais de bens e serviços, que também servem a vários outros setores da Administração (ex.: combustíveis, material de escritório ou de limpeza, peças de reposição da frota).**

Claro está aqui o desvio de finalidade. Para evitar a glosa total precisa a Educação local atestar, de forma cabal, sua própria cota de recebimento; isso, mediante carimbo e assinatura de servidor especialmente designado pelo Responsável da Educação (Secretário, Diretor ou Coordenador).

- **Despesas empenhadas em dotações estranhas às da Educação.**

A distribuição dos créditos orçamentários é proposta pelo Poder Executivo e autorizada pela Câmara dos Vereadores. Se a Lei Orçamentária Anual repartiu as dotações entre os vários setores de atuação municipal, não cabe ao órgão do controle externo, sob apelo posterior do Município, sancionar qualquer outra alocação orçamentária.

- **Parcelamento de dívida com encargos sociais (INSS, FGTS e PASEP), tendo em vista tratar-se de despesas de exercícios passados e não se coadunarem com a manutenção e desenvolvimento do ensino consignada na LDB, além da possibilidade de quando, no ano de competência, a respectiva despesa foi também empenhada e apropriada no mínimo constitucional.**

Por óbvio, um mesmo gasto não pode ingressar em dois exercícios: o do empenho do encargo patronal e, depois, o do parcelamento da respectiva dívida.

- **Aquisição de veículos escolares sem as condições exigidas no Código Brasileiro de Trânsito.**

Tais veículos devem reunir adequadas condições de utilização; estar licenciados pelos competentes órgãos da fiscalização, dispor de todos os equipamentos obrigatórios, sobretudo os de segurança. Segundo a Resolução nº 405/2012, do Conselho Nacional de Trânsito (CONATRAN), os veículos de transporte de alunos deverão estar equipados com registrador instantâneo e inalterável de velocidade e de tempo de percurso.

- **Vale-refeição, cesta-básica, vale-transporte nos 70% do Fundeb destinados aos profissionais da educação básica.**

Em face de seu caráter indenizatório, não remuneratório, tais despesas podem ser incluídas nos restantes 30% do Fundeb e, não, nos 70%, vinculados, única e tão somente, às parcelas remuneratórias (salário, vantagens, encargos patronais).

- **Despesas com inativos oriundos da Educação, bancadas por receitas específicas do regime próprio de previdência – RPPS (Contribuições, compensações do INSS, entre outras).**

A modo do art. 19, § 1º, VI da Lei de Responsabilidade Fiscal, só se integram à despesa laboral os gastos da inatividade suportados, exclusivamente, pelo Tesouro e, não, por fontes de custeio do RPPS (compensações do INSS, contribuições funcionais e patronais, entre outras).

Entretanto, ainda que consideradas estas despesas com pessoal, elas não poderão onerar os recursos educacionais como o salário-educação, o Fundeb e os 25% das receitas de impostos, incluídas as transferências, haja vista os comandos emanados no § 7º, do artigo 212 da Constituição Federal e do inciso II, artigo 29 da Lei 14.113 de 2020.

- **Cobertura de déficits atuariais de regimes próprios de previdência (quota da Educação).**

Conforme a Nota Técnica 633/2011, da Secretaria do Tesouro Nacional e Nota Técnica SEI 18162/2021/ME, do Ministério da Economia, os aportes para cobertura de déficit atuarial não serão incluídos na despesa com pessoal e, disso decorrente, tal cobertura, por simetria, não poderá ser utilizada, ainda que proporcionalmente, nos mínimos da Educação.

A Nota Técnica do Ministério da Economia 18162/2021, esclarece:

Assim, quando os recursos ingressarem no RPPS por meio de contribuição patronal suplementar esses serão considerados como despesas com pessoal (encargos sociais – art. 18 da LRF) e quando forem utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, essa despesa será deduzida da despesa bruta com pessoal, por ser pagamento de inativo ou pensionista com recursos destinados a promover o equilíbrio atuarial do regime; (2) quando os recursos ingressarem no RPPS por meio de aportes periódicos para amortização do déficit atuarial, não

são computados como despesa com pessoal, por não estarem contemplados no conceito de 'encargos sociais', mas caso observem os requisitos estabelecidos pela Portaria MPS nº 746, de 27 de dezembro de 2011, poderão, futuramente, ao serem utilizados para o pagamento de benefícios, serem deduzidos das despesas com pessoal.

No tocante às despesas com inativos, suportadas com recursos do ensino, destacamos que:

TC-2655/026/15 – Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Taubaté – Exercício de 2015:

“... ”

Sensível a tal problemática, também observada em inúmeros municípios paulistas e, diante da necessidade de se pacificar entendimento sobre o tema, este Tribunal, conforme modulação exarada no processo TC-001564/026/13 (Contas do Prefeito de Campinas – exercício de 2013), decidiu que **os dispêndios de tal natureza não mais comporiam os correspondentes cálculos, a partir de 2018.**

Sua efetiva aplicação somente a partir do exame das contas relativas ao exercício de 2018 derivou da necessidade de se estabelecer transição para que os municípios venham a se adaptar ao novo entendimento deste Tribunal sobre o tema, com o fito de se atender ao artigo 23 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei Federal nº 13.655/18)⁵, bem como assegurar prevalência do princípio da segurança jurídica.”

- **Dispêndios com o PASEP.**

De acordo com a Deliberação TC-A – 023996/026/15 os dispêndios com o PASEP, a partir de 1º de janeiro de 2017 não serão considerados na aplicação e manutenção do ensino, conforme segue:

⁵ “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”.

DELIBERAÇÃO TC-A – 023996/026/15

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, na conformidade do artigo 114, inciso II, alínea “c”, do Regimento Interno; Considerando que as conclusões dos trabalhos acerca da inclusão ou não de gastos com o PASEP nas despesas de pessoal indicam a alteração do entendimento até então assentado neste e. Tribunal; Considerando que, doravante, as despesas com PASEP serão excluídas dos gastos com pessoal, diminuindo-se, por conseguinte, aquele montante também das despesas no ensino e na saúde de todos os jurisdicionados;

Considerando a necessidade de adequações no planejamento das peças orçamentárias com vigência a partir de janeiro de 2017; Considerando que o novo procedimento será submetido a acompanhamento concomitante por esta Corte;

Considerando que a alteração não alcança as fundações públicas, que prosseguem com o recolhimento do PASEP com base na folha de pagamento; e

Considerando que essa nova fórmula não implicará a alteração da aplicação dos mínimos constitucionais na educação e na saúde, sendo esperado o aprimoramento qualitativo dos investimentos nos referidos setores, nisso melhor atendendo ao interesse público, DELIBERA:

1 - A partir de 1º de janeiro de 2017 as despesas com o PASEP não mais serão incluídas nos gastos com pessoal e nas aplicações do ensino e da saúde de todos os jurisdicionados, inclusive do Governo Estadual, impondo-se, em consequência, o adequado planejamento, notadamente, nas respectivas peças orçamentárias.

2 - Esta Deliberação não alcança as fundações públicas estaduais e municipais.

3 - A presente Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.

4 - Publique-se.

São Paulo, 09 de dezembro de 2015.

CRISTIANA DE CASTRO MORAIS – Presidente e Relatora

25. Contas bancárias da educação

O órgão responsável pela Educação manterá, ao menos, três contas bancárias:

- Conta única e específica no Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal para movimentar as transferências do Fundeb, inclusive os recursos diferidos;
- Conta em qualquer banco público, para movimentar as receitas da Educação NÃO vinculadas ao Fundeb;
- Conta para movimentar a participação do Município na Cota Municipal do Salário-Educação.

26. Ordenador da despesa educacional

A movimentação dos recursos financeiros creditados na conta bancária específica do Fundo, deverá ser realizada pelo(a) Secretário(a) de Educação (ou o responsável por órgão equivalente) do respectivo governo, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência deste. Nesse caso, o Secretário desempenhará a função como ordenador de despesas desses recursos, tendo em vista a sua condição de gestor dos recursos da educação, na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394, de 1996.

Ordenador da despesa é quem assina Notas de Empenho e Ordens de Pagamento.

Para tanto, deve haver Decreto Executivo delegando, expressamente, a função de ordenar despesas da Educação.

No entanto, a responsabilidade por desacertos se estenderá ao titular da pessoa jurídica de direito interno, Estado ou Município.

27. Solicitação e liquidação da despesa educacional

O pedido de compra e o recebimento de materiais/serviços/obras estarão sob a responsabilidade de servidores designados, em Portaria, pelo Secretário ou Diretor Municipal da Educação.

Assim, a documentação correspondente (requisições, notas de recebimento etc.) contará com a assinatura identificada de um desses funcionários.

28. Municipalização do ensino fundamental

O artigo 22 da Lei nº 14.113, de 2020 prevê que “os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a transferência de alunos, de recursos humanos, de materiais e de encargos financeiros, bem como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado”. Assim, Prefeituras e Governos Estaduais têm liberdade e autonomia para celebrar convênios com essa finalidade, com base nos parâmetros que forem negociados e definidos entre os dois governos, respeitada a legislação que disciplina a celebração de convênios.

O Município que estiver perdendo dinheiro para o Fundeb deverá fazer conta de lucros e perdas:

De um lado, o número de alunos que poderiam ser assumidos VEZES o valor que o Fundo vem pagando por aluno de cada modalidade de ensino. Aqui, estaria o lado positivo da conta.

De outro lado, os custos das escolas, hoje estaduais: salário e encargos dos professores, manutenção dos prédios escolares, compra de material

didático-pedagógico, reposição de equipamentos etc. Aqui, encontra-se o lado negativo da conta.

A partir daí, o Prefeito tomará uma dessas três decisões:

- Municipalização de todas as escolas estaduais;
- Municipalização de parte das escolas estaduais;
- Manter a situação da mesma forma.

As duas primeiras alternativas dependerão de lei municipal.

29. Publicações solicitadas

Assim determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB:

“Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal”.

Então, a cada dois meses, a Administração, em anexo ao relatório resumido da execução orçamentária, publicará a movimentação financeira da Educação. Para tanto, existe padrão formatado pela Secretaria do Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br).

Ainda, conforme o art. 256 da Constituição Paulista, há de haver publicação trimestral do Demonstrativo da Aplicação no Ensino.

30. Fiscalização

30.1 Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS)⁶

Instituído sempre por lei local, deve o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS-Fundeb) acompanhar o adequado uso dos recursos arrecadados (art. 33 da Lei nº 14.113, de 2020); isso, sem prejuízo de elaborar a proposta orçamentária do Fundo e supervisionar o censo escolar anual do Município.

Não bastasse isso, é atribuição daquela instância colegiada acompanhar o uso de outros recursos transferidos pela União, os relacionados ao Programa Nacional de Apoio ao **Transporte do Escolar** – PNATE e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à **Educação de Jovens e Adultos**.

Nessa perspectiva, os CACCS-Fundeb emitem pareceres conclusivos, depois enviados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. É bem isso o que preceitua o art. 33, §2º da Lei do Fundeb.

⁶ Portaria FNDE nº 481, de 11 de outubro de 2013.

Fica impedido de receber ajuda financeira para o transporte escolar (PNATE) o Município que não cria seu próprio Conselho e deixa de cadastrá-lo junto ao Cadastro Nacional CACS-Fundeb.

No Município, no mínimo, 9 (nove) membros integram o CACS-Fundeb:

- 2 (dois) representantes do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

Para cada membro titular deverá ser nomeado um suplente, representante da mesma categoria ou segmento social com assento no Conselho.

Deverão fazer parte dos Conselhos Municipais do Fundeb, quando houver no Município:

- 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME);
- 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicado por seus pares;
- 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;
- 1 (um) representante das escolas indígenas;
- 1 (um) representante das escolas do campo;
- 1 (um) representante das escolas quilombolas

Para exercer mandato de 4 (quatro) anos, os Conselheiros serão indicados em **processo eleitoral** feito nas entidades representativas dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas, deve ser realizada pelos grupos organizados ou organizações de classe que representam esses segmentos, e comunicada ao Chefe do Poder Executivo para que, por ato oficial, os nomeie para o exercício das funções de Conselheiros.

O mandato de 4 (quatro) anos do Conselho do Fundeb terá início no terceiro ano de gestão do respectivo titular do Poder Executivo, logo em 1º de janeiro, vedada a recondução, como expressamente prevê a legislação de regência. Portanto, para os entes municipais, o novo mandato do conselho inicia-se em 2023.

A lei do Fundeb estabelece impedimentos que assegurem desembaraço político dos membros do Conselho, os quais não podem manter laços de parentesco com agentes políticos; tampouco desenvolver qualquer relação contratual com a Administração.

Assim, no Município, estão impedidos de compor o CACS-Fundeb:

- cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais;
- tesoureiro, contador ou funcionário de empresa que assessora a administração do Fundeb, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;
- estudantes que não sejam emancipados;
- Pais de alunos ou representantes da sociedade civil que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração, no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos ou aqueles que prestam serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos Conselhos

Eleitos entre seus pares, o Presidente e o Vice-Presidente do Conselho não podem ser escolhidos entre os 2 (dois) representantes da Prefeitura, privilegiando-se, mais uma vez, os segmentos não vinculados à Administração.

A atuação dos Conselheiros não é remunerada, mas considerada de relevante interesse social.

A Prefeitura precisa franquear ao CACS todos os relatórios financeiros e contábeis atinentes ao Fundeb, o que inclui notas de empenho, licitações, folhas de pagamento e outros registros. Deve, ainda, possibilitar visitas a obras escolares e aos serviços de transporte escolar.

Os Municípios devem assegurar recursos administrativos e materiais para a adequada operação do Conselho do Fundeb.

30.2 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP

Quando o tema é Educação, devemos lembrar que é motivo de emissão de Parecer Desfavorável, por esta Corte de Contas, os seguintes desacertos:

- Não aplicação de 25% de impostos na educação infantil e no ensino fundamental;
- Não utilização de 70% do Fundeb na remuneração dos profissionais da Educação Básica;
- Falta de utilização de todo o Fundeb recebido no exercício.

A aplicação no ensino é prioridade na fiscalização das contas públicas; é bem isso o diz a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

“Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente”.

Bem por isso que o Tribunal de Contas faz o controle através de análises trimestrais mediante as informações fornecidas nos balancetes contábeis encaminhados mensalmente ao Sistema Audesp, por forças das Instruções Consolidadas e do Calendário Anual de Obrigações do Sistema Audesp divulgado no DOE e na página eletrônica do TCESP.

Além da verificação dos recursos que foram despendidos por força constitucional e legal, o Tribunal de Contas, cada vez mais, está considerando nas suas análises, a aplicação eficiente dos recursos públicos; ou seja, a qualidade da rede gerenciada pelo ente estatal, observando a evolução de indicadores consagrados como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Índice de Desenvolvimento Humano-Município (IDH-M) e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), em especial índice setorial **i-Educ**: que mede o resultado das ações da gestão Pública Municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à Educação Infantil e Ensino Fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar, este índice reúne informações sobre avaliação escolar, Conselho e Plano Municipal de Educação, infraestrutura, merenda escolar, qualificação de professores, transporte escolar, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares. Também faz parte destas análises, a verificação da efetiva atuação dos Conselhos de controle social.

31. Implicações pelo descumprimento da legislação educacional

Eis as principais consequências:

- Emissão, pelo TCESP, de Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas do Poder Executivo, com o conseqüente encaminhamento ao Poder Legislativo para julgamento. Se o Parecer Prévio for mantido pelo Poder Legislativo, poderá sujeitar o Prefeito Municipal à inelegibilidade pelo prazo de oito anos, nos termos do disposto no art. 1º, inciso I, alínea “g” e § 4º-A da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, e pela Lei Complementar nº184, de 29 de setembro de 2021;
- Impedimento de receber auxílios/subvenções/contribuições da União e do Estado (art. 87, § 6º, LDB);
- Impedimento de contratar empréstimos e financiamentos (exceto ARO), conforme art. 10, inciso II, alínea “b”, da Resolução nº 48, de 2007, do Senado Federal;
- Intervenção pelo Estado (art. 35, III, CF/88);
- Imputação de crime de responsabilidade à autoridade competente (art. 5º, § 4º, LDB);
- Impedimento de receber transferências voluntárias de outros entes federados, exceto para as áreas de Saúde, Educação e Assistência Social (art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

32. Glossário de abreviaturas e siglas

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ARO
	Antecipação da Receita Orçamentária
CACS	Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FPE
	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços IEGM
	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI/Exp.	Imposto sobre Produtos Industrializados/Exportação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRRF	Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis “Inter Vivos”
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino MEC
	Ministério de Educação
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
VAAT	Valor Anual Total por Aluno
VAAF	Valor Anual por Aluno
VAAR	Valor Aluno Ano Resultado



TCE-SP

Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

www.tce.sp.gov.br



@tcesp



tcesp



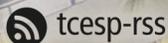
tcespoficial



@tcesp



@tcesp



tcesp-rss