

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

LUCINEIDE MARIA DOS SANTOS SOARES

**Fiscalização das contas do FUNDEB pela CGU, o TCE/PI e o  
CACS do FUNDEB em três municípios piauienses de 2007 a  
2016**

SÃO PAULO – SP

2020

LUCINEIDE MARIA DOS SANTOS SOARES

**Fiscalização das contas do FUNDEB pela CGU, o TCE/PI e o  
CACs do FUNDEB em três municípios piauienses de 2007 a  
2016**

Tese apresentada a Faculdade de Educação  
da Universidade de São Paulo para obtenção  
do título de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e  
Educação

Orientador: Prof. Dr. Rubens Barbosa de  
Camargo

SÃO PAULO – SP

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

#### Catálogo da Publicação

Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)  
Bibliotecária da FE/USP: Nicolly Soares Leite - CRB-8/8204

Sf Soares, Lucineide Maria dos Santos  
Fiscalização das contas do FUNDEB pela CGU, o TCE/PI e o CACS do FUNDEB em três municípios piauienses de 2007 a 2016 / Lucineide Maria dos Santos Soares; orientador Rubens Barbosa de Camargo. -- São Paulo, 2020.  
353 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação Estado, Sociedade e Educação) -- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Financiamento da Educação. 2. Controle dos recursos do FUNDEB. 3. Direito à educação. I. Camargo, Rubens Barbosa de, orient. II. Título.

SOARES, Lucineide Maria dos Santos. **Fiscalização das contas do FUNDEB pela CGU, o TCE/PI e o CACS do FUNDEB em três municípios piauienses de 2007 a 2016.** 2020. 353 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Aprovado em: 27 de maio de 2020

Banca Examinadora

Profº. Dr. Rubens Barbosa de Camargo  
Instituição: Universidade de São Paulo – USP  
(Orientador)

Profa. Dra. Lucineide Barros Medeiros  
Instituição: Universidade Estadual do Piauí – UESPI

Profa. Dra. Élide Graziani Pinto  
Instituição: Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV

Profº. Dr. Luís Carlos Sales  
Instituição: Universidade Federal do Piauí – UFPI

Profº. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto  
Instituição: Universidade de São Paulo – USP

## **DEDICATÓRIA**

*À sociedade, sobretudo, aos professores piauienses, todo meu reconhecimento por sua luta diária frente às adversidades em que a educação pública brasileira está inserida. Que este trabalho sirva de apoio para o entendimento de como se processa a efetividade da aplicação dos recursos da educação pública piauiense e assim, possa contribuir no fortalecimento da fiscalização desses recursos, para que assegure o direito à educação pública de qualidade.*

## AGRADECIMENTOS

À Deus pela existência e força constante, permitindo a dádiva da vida para chegar até aqui, inspirando-me no sentido de transformar este sonho em realidade, e por colocar as pessoas certas em meu caminho que contribuíram para a realização deste trabalho.

Foi um longo caminho percorrido, até a conclusão desse Doutorado, fruto de muita renúncia e dedicação. E que jamais teria êxito, se na minha caminhada não tivesse contado com o apoio de pessoas tão importantes na minha vida. Vocês são a base de tudo!

Agradeço imensamente à minha mãe Lina Costa por cada oração intercessora e ao meu pai Raimundo Melquíades (*in memoriam*) por seus ensinamentos e estar sempre presente nas minhas lembranças. Aos meus nove irmãos, especialmente, às professoras Madeleini e Iraneide Soares, por acreditarem na educação, terem coragem de enfrentar os desafios que essa profissão exige e desenvolverem um trabalho que tenho muita admiração. E toda a minha família pelo apoio incondicional e compreensão nas minhas ausências durante essa pesquisa.

Agradeço, em especial, aos meus filhos, à minha querida filha Marina Soares que sempre esteve ao meu lado, caminhando junto, sobretudo na ajuda em definições dos pontos mais críticos do trabalho e lembranças antecipadas das ações burocráticas que envolvem uma pesquisa. Ao meu querido filho Bruno Felipe pela atenção, torcida, ajuda na sistematização dos dados e à minha nora Gleciane pelas palavras de incentivo.

Ao NUPPEGE/UFPI pelo fortalecimento das questões que envolvem a política educacional e em especial a esses integrantes: Prof<sup>o</sup>. Antônio Ferreira, Valquiria Macêdo, Osmarina Moura, Irene Lustosa. À Prof<sup>a</sup>. Dra. Rosana Cruz pela clareza nos entendimentos e à Prof<sup>a</sup>. Dra. Magna Jovita por não deixar que eu abandonasse esta linha de pesquisa quando ainda se encontrava apenas no seu pré-projeto.

Ao Prof<sup>o</sup>. Dr. Luís Carlos Sales por ter me orientado no mestrado, ter aceitado compor a banca de defesa, pela sua capacidade de segurança e entendimento do trabalho, com ensinamentos valiosos, como também por sua confiança, apoio, paciência e disponibilidade em todos os momentos, desde os primeiros passos deste trabalho. Muito obrigada, Professor!

À amiga Prof<sup>a</sup>. Dra. Samara Oliveira pela certeza do sentido das lutas sociais no fortalecimento da defesa da educação, pelos estudos cotidianos e enfrentamento das disciplinas em que estivemos juntas em São Paulo. Pelas interpretações e revisões que este trabalho precisou, especialmente, nos dias finais para a conclusão da pesquisa.

A valiosa ajuda da amiga, professora Lucine Rodrigues, atualmente Diretora de Assuntos Municipais do SINTE/PI e ex conselheira/presidente do CACS do FUNDEB do Estado do Piauí, uma profissional de conhecimento teórico e tácito no controle social e institucional dos recursos da educação. Agradeço muito a nossa amizade e a sua contribuição incansável na percepção e elaboração do projeto, por ajudar a definir a ideia central dessa pesquisa e os caminhos a percorrer, bem como pelas interpretações e revisões que este trabalho precisou, especialmente, nos dias finais.

Ao meu grande amigo Francisco Barbosa da Mota que despertou em mim a necessidade de retornar à Universidade, participar de grupo de estudos e aprofundar minhas leituras em nível de pós-graduação.

Ao Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Teresina (SINDSERM), especialmente, ao presidente Prof<sup>o</sup>. Sinésio Soares, que através das lutas, contribuiu com o meu caminho de conscientização sobre a importância do controle social nas contas públicas educacionais, favorecendo minha participação como conselheira dos recursos do FUNDEB por um mandato no CACS do FUNDEB do município de Teresina-PI.

À toda comunidade da Escola Municipal de Teresina-PI “Prof<sup>o</sup>. Antilhon Ribeiro Soares” pelo apoio constante e experiência adquirida na educação básica.

À Universidade Estadual do Piauí (UESPI), especialmente, ao campus Heróis do Jenipapo, de Campo Maior-PI, na qual sou lotada, pela torcida e permissão do afastamento para essa qualificação pessoal e profissional.

À Prof<sup>a</sup>. Dra. Lucineide Barros da UESPI, campus Torquato Neto em Teresina-PI, por estar sempre a frente em defesa da educação piauiense, sendo uma inspiração e por ter aceitado compor a banca de defesa.

À USP por ser a instituição que me acolheu e proporcionou essa formação com profissionais que admiro muito, em especial: À Prof<sup>a</sup>. Dra. Lisete Arelaro por sempre acreditar em mim e na importância de fortalecer pesquisas nessa área, especialmente, nas demais regiões do país. Ao meu orientador Prof<sup>o</sup>. Dr. Rubens Barbosa de Camargo por ter aceitado orientar o desafio dessa pesquisa, por sempre me fazer pensar e questionar sobre o tema desse estudo, contribuindo nas orientações na construção dessa tese. Ao Prof<sup>o</sup>. Dr. Marcelino Pinto que aceitou compor a banca de qualificação e defesa, pelas sugestões e análises significativas.

Ao Profº Dr. Fábio de Souza pelas conversas e por facilitar o contato do Profº Dr. Nicholas Davies que contribuiu nas orientações e esclarecimentos de dúvidas, com muita disponibilidade.

Destaco aqui que os escritos e práticas tanto do Profº. Nicholas Davies como do Profº. Marcelino Pinto são pilares fundamentais em minha formação, no desvelamento e enfrentamento do financiamento da educação.

À Profª. Dra. Élide Graziani pela disponibilidade em compor a banca examinadora deste trabalho desde a qualificação, pelas sugestões e análises significativas.

Às minhas amigas do doutorado, nordestinas arretadas, Rosângela Medeiros (já considero como nordestina), Keynayanna Fortaleza, Vanusa Freire e Márcia Cavalcante pela ajuda acadêmica e pessoal, principalmente resolvendo questões referentes aos impendimentos que a distância me impôs e pela nossa amizade, nos fortalecendo afetivamente nas questões emocionais, compartilhando dúvidas e angústias decorrentes desse processo de formação.

À CGU, especialmente, ao Edilson Lima, Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU-Regional/PI pelos esclarecimentos e disponibilidade constante nos dados referentes a CGU.

Ao TCE/PI e a seus servidores por todo apoio, fornecimento de dados e no pronto esclarecimento nas dúvidas que essa pesquisa exigiu. Sendo sempre muito solícitos em me recepcionar, em especial, à Divisão de Acompanhamento e Controle das Contas (DACD) e aos servidores Adalberto Ferreira e Paulo Machado.

Aos CACS do FUNDEB dos três municípios pesquisados pelas dúvidas esclarecidas, em especial, Francisco Batalha ex conselheiro do CACS do FUNDEB de Lagoa Alegre-PI.

Com vocês, queridos, divido a alegria dessa experiência e a realização de um sonho, enfim: Doutora em Educação!

“O que me preocupa não é nem o grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética... O que me preocupa é o silêncio dos bons.”

Martin Luther King

## RESUMO

SOARES, Lucineide Maria dos Santos. **Fiscalização das contas do FUNDEB pela CGU, o TCE/PI e o CACS do FUNDEB em três municípios piauienses de 2007 a 2016**. 2020. 353 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

A tese intitulada “Fiscalização das contas do FUNDEB pela CGU, TCE/PI e CACS do FUNDEB em três municípios piauienses de 2007 a 2016”, objetivou analisar as prestações de contas dos recursos do FUNDEB, em três municípios piauienses, a partir de relatórios, acórdãos e pareceres da CGU, do TCE/PI e do CACS do FUNDEB, executadas no período de 2007 a 2016, visto a relevância do controle na fiscalização do montante de recursos educacionais. A metodologia da pesquisa foi baseada na pesquisa de campo com abordagem qualiquantitativa, uma vez que agregou dados qualitativos e quantitativos referentes ao aprimoramento dos mecanismos de controle na fiscalização das prestações de contas municipais, com irregularidades classificadas, conforme categorias de análises denominadas: Aquisição, licitação e prestação de contas; Gestão financeira; Aplicação em MDE; Transporte escolar; Remuneração do Magistério; Contratações e Contribuição Previdenciária. A metodologia envolveu, ainda, momentos de estudo documental e bibliográfico, com análise da legislação nacional e estadual que orientam a fiscalização e a gestão da aplicação dos recursos públicos educacionais, contemplando a CF/88, LDB/96 e as Leis Complementares que regulamentam os procedimentos adotados pela CGU, o TCE/PI e o CACS do FUNDEB na fiscalização do FUNDEB. A revisão bibliográfica contemplou produções relacionadas às temáticas do controle (interno, externo e social) dos recursos do FUNDEB, financiamento da educação e direito à educação de qualidade, tendo como referências principais: Davies (2003, 2011, 2015, entre outros), Nascimento (2001), Pinto (2008), Rico (2013, 2014), entre outros. O estudo evidenciou que, no procedimento de fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEB nos três municípios piauienses analisados, a CGU e o TCE/PI detectaram as irregularidades, coletaram informações e investigaram com rigor argumentos/contraditórios dos gestores, que em sua maioria são justificativas que não correspondem as exigências legais solicitadas pela CGU e pelo TCE/PI para sanar as irregularidades detectadas, por muitas vezes alterando o foco do fato detectado. Quanto a atuação dos CACS do FUNDEB a partir dos seus pareceres e dos relatórios da CGU e do TCE/PI, verificou-se que nos pareceres deste colegiado, em nenhum momento foi observado a constatação de alguma irregularidade das prestações de contas detectadas pela CGU e pelo TCE/PI. Constata-se, portanto, a necessidade de uma ampla articulação e fortalecimento do controle social, interno e externo, na consolidação de um maior ação fiscalizadora, qualificada e em constante diálogo entre o CACS do FUNDEB, a CGU e o TCE/PI, com vista a uma melhor gestão dos recursos públicos da educação, para que possa garantir o direito a educação pública com qualidade à população piauiense.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação. Controle dos recursos do FUNDEB. Direito à educação.

## ABSTRACT

SOARES, Lucineide Maria dos Santos. **Supervision of FUNDEB accounts by the CGU, TCE/PI and CACS of FUNDEB in three municipalities of Piauí from 2007 to 2016.** 2020. 353 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

The thesis entitled "Supervision of FUNDEB accounts by the CGU, TCE/PI and CACS of FUNDEB in three municipalities of Piauí from 2007 to 2016", aimed to analyze the accounts of fundeb resources in three municipalities of Piauí from reports, judgments and opinions of the CGU, the ECA/PI and CACS of FUNDEB, implemented in the period 2007 to 2016, given the relevance of control in the review of the amount of educational resources. The research methodology was based on field research with qualitative and quantitative approach, since it added qualitative and quantitative data regarding the improvement of control mechanisms in the supervision of municipal accountability, with classified irregularities, according to categories of analyses called: Acquisition, bidding and accountability; Financial management; Application in MDE; School transport; Remuneration of the Magisterium; Contracts and Social Security Contribution. The methodology also involved moments of documentary and bibliographic study, with analysis of national and state legislation that guide the supervision and management of the application of public educational resources, including CF/88, LDB/96 and complementary laws that regulate the procedures adopted by the CGU, the TCE/PI and CACS do FUNDEB in the supervision of FUNDEB. The bibliographic review included productions related to the themes of control (internal, external and social) of FUNDEB resources, funding of education and the right to quality education, having as main references: Davies (2003, 2011, 2015, among others), Nascimento (2001), Pinto (2008), Rico (2013, 2014), among others. The study showed that, in the procedure for monitoring the application of FUNDEB resources in the three Municipalities of Piauí analyzed, the CGU and the ECA/PI detected irregularities, collected information and rigorously investigated arguments/ contradictory aspects of managers, which are mostly justifications that do not correspond to the legal requirements requested by the CGU and the TCE/PI to remedy the irregularities detected, often altering the focus of the fact detected. As for the actions of CACS of FUNDEB from its opinions and reports of the CGU and the ECA/PI, it was found that in the opinions of this collegiate, at no time was the finding of any irregularity of accountability detected by the CGU and the ECA/PI. Therefore, there is a need for a broad articulation and strengthening of social, internal and external control, in the consolidation of greater qualified inspection action and in constant dialogue between CACS do FUNDEB, the CGU and the TCE/PI, with a view to better management of public resources of education, so that it can guarantee the right to quality public education to the Population of Piauí.

**Keywords:** Education Funding. Control of FUNDEB resources. Right to education

## LISTA DE FIGURAS E ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1:</b> Organização dos Territórios de Desenvolvimento 2019 - Piauí.....	43
<b>Figura 2:</b> Mapa de localização geográfica da cidade de Santo Antônio dos Milagres – PI.....	49
<b>Figura 3:</b> Mapa de localização geográfica da cidade de Lagoa Alegre - PI.....	54
<b>Figura 4:</b> Mapa de localização geográfica da cidade de Floriano – PI.....	58
<b>Figura 5:</b> Organograma da Controladoria Geral da União/CGU antes da posse de Michel Temer.....	190
<b>Figura 6:</b> Organograma do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União/CGU depois da posse de Michel Temer.....	191
<b>Figura 7:</b> Organograma do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.....	205

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Gasto público em educação (%) –1995-2010.....	157
<b>Gráfico 2:</b> Participação dos Estados na Arrecadação de Impostos – 2012.....	164

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Renúncias Fiscais no Estado do Piauí.....	44
<b>Tabela 2:</b> Matrículas na Educação Básica - Piauí (por dependência administrativa).....	45
<b>Tabela 3:</b> Número de Escolas, Matrículas e Docentes Efetivos (Rede Municipal) – Santo Antônio dos Milagres-PI.....	50
<b>Tabela 4:</b> Indicadores Legais de Santo Antônio dos Milagres-PI.....	51
<b>Tabela 5:</b> Receitas do município de Santo Antônio dos Milagres-PI.....	52
<b>Tabela 6:</b> Indicador de Gasto por aluno de Santo Antônio dos Milagres-PI.....	53
<b>Tabela 7:</b> Número de Escolas, Matrículas e Docentes Efetivos (Rede Municipal) – Lagoa Alegre-PI.....	55
<b>Tabela 8:</b> Indicadores Legais de Lagoa Alegre –PI.....	56
<b>Tabela 9:</b> Receitas do município de Lagoa Alegre-PI.....	57
<b>Tabela 10:</b> Indicador de gasto por aluno de Lagoa Alegre –PI.....	57
<b>Tabela 11:</b> Número de Escolas, Matrículas e Docentes Efetivos (Rede Municipal) - Floriano-PI.....	59
<b>Tabela 12:</b> Indicadores Legais de Floriano-PI.....	60
<b>Tabela 13:</b> Receitas do município de Floriano-PI.....	61
<b>Tabela 14:</b> Indicador de Gasto por aluno de Floriano-PI.....	62
<b>Tabela 15:</b> Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do município de Santo Antônio dos Milagres-PI fornecidas pela CGU.....	215
<b>Tabela 16:</b> Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do município de Lagoa Alegre-PI fornecidas pela CGU.....	218
<b>Tabela 17:</b> Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do município de Floriano-PI fornecidas pela CGU.....	230
<b>Tabela 18:</b> Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do Município de Santo Antônio dos Milagres-PI fornecidas pelo TCE/PI.....	242
<b>Tabela 19:</b> Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do município de Lagoa Alegre-PI fornecidas pelo TCE/PI.....	264
<b>Tabela 20:</b> Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do município de Floriano-PI fornecidas pelo TCE/PI.....	303

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQI	Custo Aluno Qualidade Inicial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CISETS	Secretaria de Controle Interno
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Folha
ISS/ISSQN	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens e Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto sobre a propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
PFSP	Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
SEDUC	Secretaria de Educação
SINTE-PI	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica Pública do Piauí
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UESPI	Universidade Estadual do Piauí
UFPI	Universidade Federal do Piauí

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Municípios piauienses que receberam fiscalização especial da CGU no período de 2007 a 2016.....	33
<b>Quadro 2:</b> Dissertações (27) e Teses (06) envolvidas com a temática em estudo.....	68
<b>Quadro 3:</b> Demonstrativo de Evidências/Constatações da CGU – 2003.....	97
<b>Quadro 4:</b> Artigos Científicos envolvidos com a temática em estudo.....	110
<b>Quadro 5:</b> Demonstrativo das Evidências detectadas a partir do AEPG do FUNDEB da CGU - 2013.....	126
<b>Quadro 6:</b> Síntese dos antecedentes históricos da criação da CGU nos anos iniciais da república brasileira até 1987.....	178
<b>Quadro 7:</b> Síntese dos antecedentes históricos da criação da CGU a partir da CF/88...	181
<b>Quadro 8:</b> Operações Especiais da CGU no Piauí por ano.....	184
<b>Quadro 9:</b> Principais mudanças realizadas pelo PFSP antes e depois de 2003.....	185
<b>Quadro 10:</b> Quadro resumo do histórico dos TCE Brasil a partir do TCU.....	194
<b>Quadro 11:</b> Síntese com as atribuições gerais do TCU, TCE e TCM.....	196
<b>Quadro 12:</b> Síntese das características da trajetória histórica do TCE/PI tendo como parâmetro a Nova República.....	202
<b>Quadro 13:</b> Valores anuais dos recursos do FPM repassados à Conta do FUNDEB, expostos como justificativa adicional do gestor municipal de Santo Antônio dos Milagres-PI.....	254
<b>Quadro 14:</b> Pareceres das Contas de Governo e Acórdãos das Contas de Gestão e do FUNDEB de Santo Antônio dos Milagres-PI (2007 a 2016).....	258
<b>Quadro 15:</b> Relação de Divergências entre SAGRES-Contábil e Análise Técnica.....	284
<b>Quadro 16:</b> Pareceres das Contas de Governo e Acórdãos das Contas de Gestão e do FUNDEB de Lagoa Alegre-PI (2007 a 2016).....	292
<b>Quadro 17:</b> Pareceres das Contas de Governo e Acórdãos das Contas de Gestão e do FUNDEB de Floriano-PI (2007 a 2016).....	314

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>2 O PERCURSO METODOLÓGICO DA REALIDADE ESTUDADA.....</b>	<b>29</b>
2.1 Tipo de estudo.....	29
2.2 Campo de investigação e coleta de dados: CGU, TCE/PI e CACS do FUNDEB.....	30
2.2.1 A CGU.....	30
2.2.2 O TCE/PI.....	37
2.2.3 O CACS do FUNDEB.....	38
2.3 Procedimentos de análise.....	39
2.4 Tratamento dos dados.....	39
2.5 Caracterização do Estado do Piauí e seus aspectos educacionais.....	41
2.6 Caracterização dos três municípios selecionados: Floriano, Lagoa Alegre e Santo Antônio dos Milagres.....	48
2.6.1 Santo Antônio dos Milagres – PI.....	48
2.6.2 Lagoa Alegre – PI.....	53
2.6.3 Floriano – PI.....	58
<b>3 ESTADO DA ARTE SOBRE CONTROLE SOCIAL E INSTITUCIONAL NAS CONTAS DA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>63</b>
3.1 Contribuições do levantamento por meio do Estado da Arte.....	65
3.1.1 Análise no Banco de Teses e Dissertações – CAPES.....	67
3.1.2 Periódicos Pesquisados.....	105
3.1.2.1 Revista da Administração Contemporânea (RAC).....	105
3.1.2.2 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE).....	106
3.1.2.3 Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).....	106
3.1.2.4 Revista da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).....	106
3.1.2.5 Revista da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo.....	107
3.1.2.6 Revista do Tribunal de Contas do Piauí (TCE/PI).....	107
3.1.2.7 Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS).....	108
3.1.2.8 <i>Scientific Electronic Library Online (Scielo)</i> .....	108
3.1.2.9 Revista da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação-FINEDUCA.....	109
3.1.2.10 Análise dos artigos dos Periódicos Pesquisados.....	109
3.1.3 Análise de Nicholas Davies sobre os Tribunais de Contas Estaduais (TCE) do Brasil.....	132
<b>4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....</b>	<b>136</b>
4.1 O direito humano à educação a partir de fundamentos histórico-ontológicos da relação Trabalho-educação.....	136
4.2 Federalismo brasileiro: questões candentes.....	142
4.3 O Financiamento da Educação no Brasil: preceitos históricos.....	142
4.4 O atual contexto do financiamento da Educação Básica: Em defesa do novo FUNDEB.....	168

<b>5</b>	<b>MARCOS CONTEXTUAIS DOS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS.....</b>	<b>176</b>
5.1	Controladoria Geral da União/CGU.....	176
5.1.1	CGU – Contexto histórico e legal.....	177
5.2	Tribunais de Contas do Estado.....	192
5.2.1	Tribunal de Contas do Estado do Piauí/ TCE/PI – Contexto Histórico e Legal.....	196
<b>6</b>	<b>ANÁLISE DESCRITIVA E EXPLORATÓRIA DOS RELATÓRIOS.....</b>	<b>214</b>
6.1	Análises dos relatórios do FUNDEB emitidos pela CGU, fiscalizados via Sorteio Público/PFSP, dos municípios piauienses de Santo Antônio dos Milagres-PI, Lagoa Alegre-PI e Floriano-PI.....	214
6.1.1.	Análises do relatório do FUNDEB, emitido pela CGU, sobre a aplicação dos recursos de Santo Antônio dos Milagres-PI.....	215
6.1.2.	Análises do relatório do FUNDEB, emitido pela CGU, sobre a aplicação dos recursos de Lagoa Alegre-PI.....	217
6.1.3.	Análises do relatório do FUNDEB, emitido pela CGU, sobre a aplicação dos recursos de Floriano-PI.....	229
6.2	Análise das prestações de contas do FUNDEB de Santo Antônio dos Milagres-PI, Lagoa Alegre-PI e Floriano-PI, conforme relatórios, pareceres e acórdãos do TCE/PI, de 2007 a 2016.....	239
6.2.1.	Análise das prestações de contas do FUNDEB de Santo Antônio dos Milagres-PI, conforme relatórios, pareceres e acórdãos do TCE/PI, de 2007 a 2016.....	242
6.2.2.	Análise das prestações de contas do FUNDEB de Lagoa Alegre-PI, conforme relatórios, pareceres e acórdãos do TCE/PI, de 2007 a 2016.....	263
6.2.3.	Análise das prestações de contas do FUNDEB de Floriano-PI, conforme relatórios, pareceres e acórdãos do TCE/PI de 2007 a 2016.....	303
6.3	Análise da atuação do CACS do FUNDEB a partir dos pareceres e resultados das fiscalizações frente as auditorias feitas pela CGU e TCE/PI, nos municípios piauienses pesquisados.....	317
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>322</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>331</b>
	<b>APÊNDICE A - Pareceres do CACS do FUNDEB dos Municípios analisados.....</b>	<b>348</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No processo de formação do Estado brasileiro, as instituições públicas adquiriram características próprias, incorporando à cultura política traços marcantes da herança colonial das elites, fundamentada em práticas autoritárias, coronelistas, clientelistas, patrimonialistas, além de uma burocracia extensa. Assim, tais aspectos foram absorvidos na relação do Estado com a sociedade, tornando-a pouca participativa com relação à gestão da coisa pública (CARVALHO, 2003; CHAUI, 1993).

Nessa conjuntura, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe novos horizontes na busca de uma democracia participativa e representativa. O Estado brasileiro está estruturado pelo federalismo, desde a Proclamação da República (1889), adotando a forma de governo republicana, com sistema presidencialista. O Estado fundamenta-se na soberania, na cidadania e na dignidade da pessoa humana, princípios que devem servir de parâmetro para a administração pública e para toda a sociedade brasileira.

Carvalho (2003) destaca que a estrutura federalista do Estado brasileiro advém do *status* constituído das oligarquias regionais e provinciais já fortes no Brasil desde o Império, consubstanciando-se em novas oligarquias. Para Araújo (2016), isto se refletiu em ampla autoridade jurisdicional, tendo a União como pano de fundo no processo de globalização econômica, marcada por características centralizadoras, especialmente nas funções tributárias, de planejamento e de execução das políticas sociais. O papel dos entes subnacionais limitou-se ao estabelecimento de relações assimétricas no tocante ao provimento das políticas sociais e seu financiamento público, que “não estão sendo devidamente enfrentadas [... e têm] propiciado uma desigual garantia dos direitos fundamentais, dentre eles a educação de milhões de brasileiros nas regiões mais pobres do país” (ARAÚJO, 2016, p. 15).

Na relação do Estado com a sociedade novas medidas legais foram criadas em âmbito federal, estadual e municipal a partir da CF/1988, na tentativa de ampliar as formas de participação social; dentre elas, destacam-se a elaboração do orçamento participativo, o fomento à criação e à maior participação em conselhos de gestão, a realização de conferências de políticas públicas dos diversos setores (Educação, Saúde, Habitação, entre outros). Tais medidas favoreceram a consolidação de uma participação

mais democrática da sociedade civil organizada nestes espaços para propor e avaliar as políticas sociais em desenvolvimento no país<sup>1</sup>.

A participação democrática foi também reafirmada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, aprovada em 20 de dezembro de 1996 (LDB/1996); no entanto, esta lei não representou o projeto desejado pelos educadores, entidades de pesquisa, movimentos sociais e sindicatos, pois o projeto original, construído democraticamente, não foi aprovado, sendo substituído por um anteprojeto do senador Darcy Ribeiro, elaborado de forma antidemocrática e em conciliação oculta com o Poder Executivo (BRZEZINSKI, 2000). Todavia, esse projeto de lei e sua tramitação no Congresso Nacional resultaram em um processo de mobilização, com embates e negociações difíceis.

Frente aos embates, foi possível reconhecer alguns avanços no texto final da LDB/1996, sobretudo no que tange à preservação do princípio da participação democrática, da constituição de instâncias e colegiados no âmbito da educação pública. Porém, em seus desdobramentos, no que se refere ao financiamento da Educação, prevaleceu a concepção de Estado mínimo, fortalecendo aspectos nas políticas educacionais como a focalização inicial do fundo de recursos para a educação em uma única etapa de ensino (fundamental), a prevalência do ideário neoliberal com reflexos diretos na qualidade do ensino e no sistema educacional brasileiro, demonstrando, assim, inconsistências na LDB/1996 (BRZEZINSKI, 2008) e na CF/1988.

A constante busca pela participação democrática na Educação abriu caminhos importantes para a implementação de políticas públicas, refletindo-se em espaços que requerem ser ocupados de forma efetiva pela sociedade civil organizada, tais como conselhos, movimentos, partidos com perspectivas semelhantes, associações, audiências públicas, entre outros. Assim, as lutas por reformas podem e devem ser realizadas tendo em vista defender a participação democrática como horizonte que se apresenta para a consolidação das lutas pela educação pública com ênfase na formação humana e cidadã.

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que em 11 de abril de 2019 foi editado pelo governo Bolsonaro o Decreto nº 9.759/2019 determinando a extinção de todos os conselhos, comitês, comissões, grupos e outros tipos de colegiados ligados à administração pública federal que tivessem sido criados por decreto ou ato normativo inferior, incluindo aqueles mencionados em lei, caso a respectiva legislação não detalhasse as competências e a composição do colegiado, atingindo cerca de 700 colegiados. O decreto foi limitado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 13 de junho de 2019, para manutenção somente dos colegiados mencionados em lei. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

Dentro das reformas educacionais de nosso tempo, as diversas formas de participação democrática estão sob ameaça pelo sistema capitalista radical, que não está mais em posição de conceder absolutamente nada aos trabalhadores (MÉSZÁROS, 2007). A busca é pelo entendimento de que “a democratização ou desprivatização plena do Estado é importante para as sociedades democráticas e jamais ocorrerá dentro da ordem burguesa vigente, cuja superação exigirá um projeto de uma nova sociedade e Estado” (DAVIES, 2014a, p. 144), com base na igualdade social e na liberdade plena.

Diante deste cenário, é fundamental um modelo de Estado que busque a democratização plena da participação em todas as instâncias. No caso brasileiro, destaca-se a garantia, sob diversas formas, de participação em espaços institucionais, conforme prescritos na legislação educacional, como a criação do Sistema Municipal de Educação (SME), de acordo com o artigo 211 da CF/1988, reafirmado posteriormente na LDB/1996, que assegura a composição dos conselhos municipais de Educação (CME).

Entende-se que este reforço nas leis nacionais é um dispositivo que visa a garantir a gestão democrática no ensino público, conforme art. 3º, inciso VIII da LDB/1996 (BRASIL, 1996b), ao instituir os conselhos com mais clareza quanto a suas funções normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora. Sua posição é fundamental na efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino, na busca da qualidade social da educação e na consolidação da autonomia dos entes federados, conforme art. 29 da CF/1988 (BRASIL, 1988), principalmente nos municípios brasileiros, inclusive na implementação de suas políticas educacionais.

Considerando o ente municipal como executor de políticas educacionais e fortalecedor da relação de maior proximidade com os seus munícipes, esta autonomia se corporifica. No âmbito da normatização legal, o município deve elaborar sua própria lei orgânica (LOM), com a participação de toda a comunidade e instâncias representativas institucionais, com vistas a assegurar os princípios estabelecidos na CF/1988 e na Constituição Estadual.

Nesse processo de consolidação da participação democrática para os conselhos e demais órgãos fiscalizadores, é fundamental o controle das contas públicas a ser exercido pelas instâncias de controle externo: o Poder Legislativo Municipal (Câmara Municipal), Tribunais de Contas do Estado (TCE) ou Tribunais de Contas dos Municípios (TCM), Controladoria Geral da União (CGU) e/ou Controladoria Geral do Estado (CGE) e pelos

sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal (art. 31, § 1º da CF/1988), bem como os conselhos de controle social.

Este estudo parte da compreensão de que os conselhos de controle social têm uma tarefa fundamental na área da Educação, sobretudo no que se refere às suas funções fiscalizadora e de acompanhamento dos recursos públicos da Educação. Essa tarefa foi instituída pela legislação nacional e ratificada pela Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996c), regulamentada pela Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996a), que dispôs sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), substituída pela Emenda Constitucional nº 53 (BRASIL, 2006), regulamentada pela Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007), que instituiu o Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vigência de 14 anos a partir de 2007.

Esta política de fundos – tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB – trouxe a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEF e também do FUNDEB<sup>2</sup>, legitimando a participação e o controle social da aplicação dos recursos nas despesas em educação das secretarias municipais e estaduais da área.

Diante do exposto, é necessário analisar e compreender as atuações do CACS do FUNDEB frente às relações que devem ser estabelecidas junto aos órgãos externos fiscalizadores das contas do FUNDEB, como a CGU e os TCEs. Para o acompanhamento legal das contas específicas da educação referente ao FUNDEB no período analisado neste estudo, tem-se, além do CACS do FUNDEB de cada município e estado brasileiro, o TCE, pois a maior parte destes recursos é proveniente de impostos estaduais e municipais, e a CGU, que atua na fiscalização das contas em nível federal, conforme artigo 4º da Lei do FUNDEB (BRASIL, 2007), por haver complementação com verbas federais aos fundos em alguns estados. O critério utilizado para a complementação é a média ponderada por aluno. Por não alcançarem o mínimo definido nacionalmente, os estados que recebiam essa complementação da União até 2016 eram: Alagoas, Amazônia, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

---

<sup>2</sup> A relação do CACS do FUNDEB com a CGU e com o TCE se estabelece na Lei do FUNDEB, artigo 26, incisos I e II, que dispõem sobre a responsabilidade de fiscalização da totalidade dos recursos do fundo, bem como no artigo 27, § único, que determina que as prestações de contas sejam instruídas com parecer do conselho responsável (CACS do FUNDEB), a ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas. Também, os CACS do FUNDEB devem ter autonomia sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo, conforme artigo 24, § 7º da Lei do FUNDEB.

Desde a criação dos fundos (FUNDEF/FUNDEB) o Estado do Piauí recebe a complementação da União, razão pela qual a CGU exerce sua função constitucional de fiscalização deste fundo no Piauí e em seus municípios. Por isso, tal órgão é objeto de investigação da presente pesquisa. De certa forma, a CGU é um órgão recente na sociedade brasileira e ainda pouco pesquisado no âmbito de suas ações educacionais, apesar de sua importância para o fortalecimento da democracia representativa e participativa.

Nesse sentido, em estados que recebem a complementação da União, como é o caso do Piauí, as prestações de contas dos recursos financeiros do FUNDEB via União são apreciadas também pela CGU/PI<sup>3</sup>, que trabalha por amostragem por meio do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP) em Entes Federativos<sup>4</sup>. Embora com cobertura mínima, dada a quantidade de municípios assistidos sob sua jurisdição<sup>5</sup> e tendo em vista os 224 municípios piauienses, em 2015 o programa já estava na 39ª edição e chegou a inspecionar o uso de mais de R\$ 21 bilhões de recursos federais da área social em municípios brasileiros, conforme informação em sua página oficial (BRASIL, 2016a).

Outro órgão de controle externo e fiscalização das contas inerentes à educação é o TCE, o qual ainda se configura em uma cultura de práticas de controle e participação muito distante da rotina da sociedade, das escolas e especialmente dos profissionais da Educação e das entidades de classe, distanciando-se do exercício de experiências de participação que possam ampliar a transparência e a parceria entre o Estado e a sociedade. O TCE/PI tem a responsabilidade de fiscalizar anualmente as contas de todos os 224 municípios piauienses, inclusive as contas do FUNDEB que devem ser enviadas com os pareceres mensais emitidos pelo CACS do FUNDEB.

O processo de diálogo, proximidade e transparência entre os órgãos de controle e a sociedade civil, quanto à aplicação e ao controle social dos recursos públicos da Educação, precisa avançar, haja vista que as entidades de classe, os movimentos sociais e a sociedade civil organizada realizam lutas concretas em defesa da democracia, do direito, de mais investimentos em educação por parte do Estado brasileiro, a fim de

---

<sup>3</sup> A CGU tem sede em Brasília e sua estrutura é constituída por Controladorias Regionais da União nos Estados.

<sup>4</sup> O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos passou, em 2015, a chamar-se Programa de Fiscalização em Entes Federativos. A explicação mais detalhada sobre este programa encontra-se na seção que trata, especificamente, da CGU na metodologia.

<sup>5</sup> O número de municípios brasileiros está em 5.570. Informação disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

garantir educação pública de qualidade para a classe trabalhadora e oprimida, segmento mais afetado pela ação do Estado privatista.

A CGU e o TCE/PI são espaços legitimados para o controle institucional pelo seu amplo conhecimento sobre a legislação, o financiamento da educação, o orçamento público da educação, o livre acesso aos dados contábeis da União, estado e municípios, como agentes fiscalizadores para atuar de forma qualificada no processo de acompanhamento, controle e fiscalização das ações do Poder Público juntos aos entes federados, podendo, para tanto, exercer também função punitiva em casos de descumprimento da legislação por parte dos gestores municipais e estaduais em relação à reprovação das contas de governo.

Na gestão desses recursos, dependendo da irregularidade, o processo de apuração das contas pode estender-se a outros órgãos fiscalizadores, como o Ministério Público (MPF), a Polícia Federal (PF), Tribunal de Contas da União (TCU), a Procuradoria da República, o Ministério da Educação (MEC), entre outros. De forma prescritiva, órgãos como o TCE/PI e a CGU têm feito capacitações para os gestores públicos bem como auditorias que avaliam as ações dos programas dos governos, além de promoverem ações investigativas e de orientação aos gestores públicos. Quando apontam falhas ou irregularidades, tais auditorias podem resultar: a) em recomendações para tornar mais transparente a administração pública; b) no ressarcimento aos órgãos financeiros; c) em punição tanto aos dirigentes como às empresas corruptoras; d) em punição aos agentes públicos por meio de demissão, destituição ou cassação da aposentadoria, entre outros procedimentos administrativos.

O objeto de estudo desta tese é a fiscalização das contas do FUNDEB na CGU, no TCE/PI e no CACS do FUNDEB em três municípios piauienses, de 2007 a 2016. O desenvolvimento desta pesquisa é motivado pela afinidade com a temática, uma vez que, como professora no exercício do magistério na educação básica e ensino superior por meio da experiência na Rede Pública Municipal de Teresina-PI e como conselheira de representação sindical da gestão do CACS do FUNDEB de Teresina-PI de 2008 a 2009, meu interesse pelo estudo na área do controle social foi despertado. No exercício da docência no ensino superior na Universidade Estadual do Piauí (UESPI), ministrando disciplinas na área de legislação, gestão, financiamento e políticas educacionais nos cursos de licenciatura, assim como no desenvolvimento de pesquisa e extensão, foi possível fortalecer a reflexão sobre essa temática.

A motivação também decorre de inquietações advindas da observância das fragilidades apresentadas nos conselhos do FUNDEF/FUNDEB explícitas na literatura (DAVIES, 2003; PINTO, 2008) e da imersão na militância nos espaços de participação científica no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação - NUPPEGE/UFPI e de organização coletiva e popular na realidade do Estado do Piauí. No âmbito acadêmico, investigo desde o mestrado a temática do controle social.

Considerando, então, a relevância das discussões sobre a aplicação dos recursos da Educação, elegeu-se como foco de investigação o estudo do controle social dos recursos da Educação na política de financiamento por meio do FUNDEB, a partir das prestações de contas realizadas por alguns municípios piauienses junto aos órgãos públicos, verificando-se também as normas legais, as prioridades, as análises feitas por estes órgãos e as necessidades da população.

Assim, pesquisas sobre o controle social e os órgãos de fiscalização podem colaborar para fortalecer a participação na coisa pública pela articulação que provocam e, de certa forma, podem produzir reflexões sobre a temática com a finalidade de melhorar o desempenho do papel fiscalizador junto aos órgãos públicos. Isto também se justifica devido aos graves problemas de má administração dos recursos públicos e às denúncias expressas nos meios de comunicação. É importante gerar recursos financeiros e fazer com que eles não sejam gastos de forma indevida nas políticas públicas.

Entende-se ainda, que a gestão dos recursos financeiros públicos precisa ser mais bem realizada, com mais interação entre os órgãos fiscalizadores destes recursos e a comunidade local, pois a aplicação desses recursos públicos ainda está muito aquém de promover um ensino de qualidade. Considerando a forte tendência atual de retração dos recursos, devido ao cenário de duros cortes no orçamento da Educação provenientes da crise hegemônica do capital mundial, da crise econômica, social e política no Estado brasileiro, bem como das práticas de má gestão dos recursos públicos pelos sistemas educacionais, evidencia-se a falta de prioridade com a Educação, tendo em vista que uma educação de qualidade requer mais recursos financeiros para atingir o padrão de qualidade previsto no art. 206 da CF/1988 (BRASIL, 1988), na LDB/1996 (BRASIL, 1996b) e no PNE 2014 -2024 (BRASIL, 2014).

Assim, é necessário ter conhecimento e estar perto das gestões municipais até para poder ter maior incidência junto a tais órgãos de fiscalização e acompanhamento das contas da Educação, em especial com relação às contas do FUNDEB, que fazem parte do

exame legal dos órgãos: CGU, TCE/PI e CACS do FUNDEB. A opção por pesquisar estes três órgãos deve-se à compreensão de sua relevância no processo de acompanhamento e aplicação dos gastos públicos e também por ampliar o debate do controle social entre os educadores, a fim de contribuir para a conscientização acerca da importância da participação desses profissionais juntos aos órgãos de controle, com vistas a ampliar o processo democrático de forma transparente no acompanhamento das contas públicas.

Ademais, as pesquisas sobre democracia participativa, controle social e financiamento da Educação precisam ser de conhecimento público, especialmente para os educadores, pois, embora se tenham ampliado as discussões sobre o direito do acompanhamento das contas públicas da Educação – legalmente referendado pela legislação brasileira e internacional para a instauração de mecanismos de controle –, o contexto ainda apresenta muitos retrocessos ligados à falta de conhecimento, omissões, inconsistências e erros, com interpretações duvidosas e/ou equívocos na descrição da legislação educacional (DAVIES, 2011c), entre outros aspectos observados nas prestações de contas e que remetem à necessidade de estudos mais específicos no tocante aos gastos públicos, ao controle social e institucional.

Com base nesta realidade constatada e tendo em vista que a política de fundos para o financiamento da Educação (FUNDEF/FUNDEB) já está implantada há mais de 20 anos na educação brasileira, o presente trabalho adotou como principal indagação da pesquisa: como ocorre o processo de fiscalização de contas dos recursos do FUNDEB em três municípios piauienses a partir dos relatórios e pareceres da CGU, do TCE/PI e do CACS do FUNDEB, no período de 2007 a 2016, e quais são os seus desdobramentos?

Para tanto, faz-se necessário compreender que o direito à educação é determinado pela CF/1988, para além dos direitos sociais, como parte da estrutura fundamental do Estado brasileiro, que traz como princípio constitucional a oferta e a garantia de uma educação comprometida com a formação humana e a cidadania plena.

Partindo destas premissas, o objetivo geral deste estudo é analisar as prestações de contas dos recursos do FUNDEB de três municípios piauienses a partir de relatórios e pareceres da CGU, do TCE/PI e do CACS do FUNDEB no período de 2007 a 2016.

Como complementação para a orientação deste estudo, indagações mais específicas se destacaram: quais as principais ações desempenhadas pelos gestores municipais frente aos relatórios, acórdãos e pareceres conclusivos destes órgãos? As

constatações identificadas nas ações de controle consignadas em relatórios da CGU e do TCE/PI são implementadas conforme legislação? A representação/atuação dos CACS do FUNDEB é objeto de análises feitas pela CGU e pelo TCE/PI? Quais os desdobramentos dados pelo pleno<sup>6</sup> do TCE/PI às recomendações contidas nos relatórios? Como as recomendações dos órgãos CGU e TCE/PI são acatadas pelos gestores dos recursos da Educação?

A tese adota como objetivos específicos: 1) investigar as principais constatações ou ocorrências destacadas nos relatórios, acórdãos e pareceres da CGU, do TCE/PI e do CACS do FUNDEB; 2) analisar as manifestações dos gestores municipais sobre as ocorrências destacadas nos relatórios, acórdãos e pareceres da CGU, do TCE/PI e do CACS do FUNDEB; 3) verificar se as constatações ou ocorrências destacadas nos relatórios, acórdãos e pareceres foram regularizadas pelos municípios; 4) analisar a atuação dos CACS do FUNDEB a partir de seus pareceres e dos relatórios da CGU e do TCE/PI.

Justifica-se o recorte temporal desta pesquisa – 2007 a 2016 – por 2007 ser o ano da implantação da Lei do FUNDEB (BRASIL, 2007), enquanto 2016 foi o ano de alcance mais recente em que se teve acesso aos documentos publicizados por esses órgãos públicos. Considera-se que o período analisado representa um recorte significativo que permite perceber desdobramentos relevantes na aplicação dos recursos do FUNDEB nos municípios objeto deste estudo.

A tese está estruturada da seguinte forma: na Introdução destacam-se os elementos constitutivos do objeto de pesquisa, justificativa, relevância da temática, a importância de estudos dessa natureza, pressupostos e questões de pesquisa e objetivos que norteiam o estudo. A segunda seção, intitulada “O percurso metodológico da realidade estudada”, aplica-se à pesquisa, incluindo tipo de estudo, campo de investigação, procedimentos utilizados na coleta de dados junto aos órgãos públicos responsáveis pelo processo de prestações das contas municipais envolvidas neste estudo, e realiza uma caracterização do Estado do Piauí bem como dos três municípios piauienses selecionados.

A terceira seção, “Estado da arte sobre controle social e institucional nas contas da Educação” traz um levantamento das produções já existentes no Brasil sobre fiscalização das contas do FUNDEB via CGU, TCE (inclusive do Piauí) e CACS do FUNDEB, incluindo livros e periódicos, como forma de compreender o tratamento dado

---

<sup>6</sup> Refere-se a decisões de todo o tribunal (colegiado) e não apenas de parte dele.

à problemática em âmbito local, nacional e internacional. Além disso, examinam-se os dispositivos legais que orientam a política educacional voltada para a aplicação de recursos públicos municipais, com vistas a identificar aspectos relacionados ao controle social e institucional. A pesquisa de campo ocorreu junto aos órgãos fiscalizadores e em seus respectivos *sites* oficiais, assim como em documentações nacionais.

A seção seguinte, “O financiamento da educação pública no Brasil”, discute os pressupostos e os contextos que embasam o controle social dos recursos financeiros públicos da educação básica ligados à política do FUNDEB. Na quinta seção, “Marcos contextuais dos órgãos de fiscalização e controle dos recursos públicos”, caracterizam-se os marcos contextuais em que a pesquisa se realizou, por meio da trajetória dos órgãos fiscalizadores, conforme suas respectivas legislações.

“Análise descritiva e exploratória dos relatórios”, que corresponde à sexta seção, traz a análise dos relatórios dos órgãos e demais documentos que compõem esses relatórios bem como os resultados e discussões da pesquisa. Na conclusão, reuniram-se elementos para esclarecer o objeto investigado, considerando o conteúdo revelado nos dados coletados junto aos órgãos fiscalizadores e por fim o referencial teórico utilizado.

Como se pode constatar, analisar tal temática, de antemão, é uma tarefa complexa, pois envolve uma rede de informações e de conhecimentos amplos e específicos, advindos do presente e do passado, e que precisam ser compreendidos. Por isso, o foco da presente pesquisa foi apenas a aplicação do FUNDEB na educação básica municipal.

Acentua-se que, mesmo complexo, este estudo faz-se importante pela urgência de se aprimorar o controle social, tendo em vista os dispositivos e ações de outros instrumentos, mecanismos de controle que, conforme dispõe Soares (2011), precisa avançar em nossa sociedade devido aos poucos recursos que se apresentam hoje na educação pública, fraca atuação dos CACS do FUNDEB, além de frequentes irregularidades em suas aplicações trazendo como resultado direto o reflexo na qualidade da educação. Também é necessário fomentar pesquisas que possam contribuir para a aproximação entre os órgãos de controle e fiscalização e a sociedade.

## **2 O PERCURSO METODOLÓGICO DA REALIDADE ESTUDADA**

Esta seção expõe os procedimentos metodológicos adotados na investigação, mediante um detalhamento minucioso dos meios pelos quais a pesquisa foi realizada. Estão descritos aqui os dados referentes à metodologia do estudo, o campo empírico do estudo e suas especificidades, procedimentos utilizados para a coleta de dados e as técnicas para análise e tratamento dos dados.

### **2.1 Tipo de estudo**

Neste estudo, optou-se pela pesquisa de campo com abordagem quali quantitativa quanto às prestações de contas dos recursos da educação básica pública em municípios piauienses. Para Marconi e Lakatos (2009, p. 69), pesquisa de campo “é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimento acerca de um problema para o qual se procura uma resposta [...]”. Esta definição pode ser aplicada ao contexto deste estudo, já que a intenção foi ir a campo em busca de informações sobre o processo de prestações de contas dos recursos do FUNDEB referentes a três municípios piauienses, junto aos órgãos de acompanhamento e fiscalização em nível federal (CGU), estadual (TCE/PI) e municipal (CACS do FUNDEB).

A investigação incorporou a sistematização e a análise, a partir dos dados coletados *in loco*, sobre possíveis falhas e/ou acertos na estruturação das prestações de contas e/ou da execução dos recursos financeiros públicos, sobre a possibilidade de os encaminhamentos e desdobramentos apresentados pelos órgãos fiscalizadores a gestores municipais surtirem algum efeito e, ainda, aferiu se e como as determinações prescritas por órgãos fiscalizadores são realizadas.

Entende-se que a abordagem quali quantitativa permite melhor compreensão acerca do problema pesquisado, por trazer uma visão holística do fenômeno investigado, levando em conta a relação de reciprocidade entre seus componentes diante da totalidade da situação. Assim, adota-se tal abordagem na investigação das prestações de contas do FUNDEB em três municípios piauienses acompanhados e fiscalizados concomitantemente pela CGU, pelo TCE/PI e pelos CACS do FUNDEB. Flick (2004, p. 17-18) enfatiza que a “relevância específica para o estudo das relações sociais deve-se ao fato da pluralização das esferas da vida. [...] essa pluralização exige uma nova sensibilidade para o estudo empírico das questões”, bem como uma reflexão interpretativa sobre os dados coletados por meio de um diálogo crítico coerente. Interpretação esta que

pode ser aplicada ao contexto deste estudo, já que a intenção foi pesquisar em campo, na busca de coletar informações sobre o financiamento dos recursos públicos da educação básica e sobre o controle social e institucional, a partir da avaliação que fazem os órgãos responsáveis pela fiscalização da aplicação destes recursos.

Compreende-se, assim, que no universo das pesquisas quali-quantitativas a escolha de método e técnicas para a análise de dados deve necessariamente proporcionar uma visão multifacetada sobre a totalidade dos dados colhidos; tal fato se deve, invariavelmente, à pluralidade de significados atribuídos ao produtor desses dados. Portanto, a escolha da abordagem quali-quantitativa é a que proporciona as condições de interpretação mais profundas para o objeto de estudo, mesmo não rejeitando toda e qualquer forma de quantificação. A abordagem quantitativa, em específico, é a que permite medições numéricas e análises estatísticas, objetivando resultados que evitem possíveis distorções de análise e interpretação, o que possibilita maior margem de segurança quanto às inferências (RICHARDSON, 2012).

Assim sendo, o processo metodológico se desenvolveu em quatro etapas: coleta de dados documentais junto aos órgãos de controle social e fiscalização dos recursos públicos, na seguinte ordem: CGU, TCE/PI e CACS do FUNDEB; sistematização; análise dos dados; e conclusões sobre os resultados obtidos. A ordem de apresentação dos órgãos se justifica devido à CGU trabalhar apenas por amostragem em nível nacional. Partindo deste pressuposto, selecionaram-se os três municípios piauienses foco da pesquisa, a partir desta amostragem para o Estado do Piauí. Estes municípios serviram de base para direcionar o estudo no TCE/PI, seguido pelo dos CACS do FUNDEB dos municípios analisados.

## **2.2 Campo de investigação e coleta de dados: CGU, TCE/PI e CACS do FUNDEB**

Nesta subseção serão expostos os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa referente aos órgãos de controle e municípios analisados nesta investigação, suas especificidades e os procedimentos utilizados para a coleta de dados.

### **2.2.1 A CGU**

A pesquisa iniciou-se pelos relatórios elaborados sobre as prestações de contas municipais que a CGU emite anualmente por amostra, conforme o PFSP e com base nos 5.570 municípios brasileiros. Neste programa e no intervalo temporal deste estudo (2007

– 2016), a CGU nacional fez, em média, o sorteio de três municípios por Estado para fiscalizar e emitir relatórios conclusivos sobre a aplicação dos recursos públicos federais, dentre eles os do FUNDEB<sup>7</sup>.

Para o Estado do Piauí, no período de 2007 a 2016 obteve-se um total de 46 municípios fiscalizados, conforme o ano em que foi selecionado pelo sorteio da CGU<sup>8</sup>. A partir desta primeira observação, escolheram-se os três municípios a serem pesquisados considerando o critério populacional; assim, selecionou-se um município de pequeno porte (Santo Antônio dos Milagres), de médio porte (Lagoa Alegre) e de grande porte (Floriano). Com base nesta seleção, partiu-se para uma análise mais detalhada da documentação emitida sobre tais municípios pela CGU.

A coleta de dados registrada no diário de observação e na sistematização dos dados serviu para explicitar os conteúdos e recursos produzidos em articulação com o referencial teórico. Destaca-se, ainda, que a coleta se deu por captação direta<sup>9</sup> e indireta (meios eletrônicos) junto aos órgãos públicos, sendo que o acesso à captação direta também aconteceu por solicitação de dados previamente autorizada por cada órgão.

A articulação com o referencial teórico teve como base categorias de análise posteriormente detalhadas, como também se descreveu de maneira mais detalhada o PFSP nos municípios piauienses. Para a determinação das categorias, levou-se em consideração a classificação das principais constatações identificadas nos municípios, por estes órgãos, tanto a CGU, como o TCE/PI<sup>10</sup>, para a realização de ações de monitoramento, acompanhamento, fiscalização, avaliação e controle social, conforme previsto na legislação.

Assim, como forma inicial para apresentação dos dados, destaca-se o Quadro 1, a seguir, com a lista dos municípios piauienses que receberam fiscalização especial da CGU, definidos em sorteios públicos realizados inicialmente no auditório da Caixa Econômica Federal em Brasília (DF), e em 2016, previsto para acontecer no auditório do

---

<sup>7</sup> Via complementação da União, Lei do FUNDEB, art. 5º, § 2.

<sup>8</sup> No *site* oficial da CGU foi publicada a relação anual de todos os municípios (sorteados e fiscalizados) por Estado, bem como seus respectivos relatórios conclusivos, que foram impressos e sintetizados em quadros por esta pesquisadora.

<sup>9</sup> Visitas aos órgãos CGU e TCE/PI para observação da rotina dos órgãos e das sessões no pleno do TCE/PI, conversas formais e informais, estudo na biblioteca do TCE/PI, dentre outros.

<sup>10</sup> Em alguns estudos, a exemplo de Andrade (2017, p. 75), observou-se a defesa dos Tribunais de Contas no Brasil como “órgãos autônomos” e que possuem autonomia orçamentária, embora sejam órgãos auxiliares do controle externo do Poder Legislativo, “possuem atribuições específicas” “e dedicação exclusiva ao controle da execução orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da gestão pública.”

Edifício Darcy Ribeiro, também em Brasília<sup>11</sup>, no período foco deste estudo. A importância deste quadro 1 é expor a referência que permitiu a captação primeira dos três municípios frente aos demais fiscalizados pela CGU dentro da periodização estabelecida, para dar suporte ao estudo posterior junto ao TCE/PI:

---

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/3-ciclo/legislacao/convocacoes/portaria-cgu-940-2016.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2018.

**Quadro 1 – Municípios piauienses que receberam fiscalização especial da CGU no período de 2007 a 2016**

<b>Data</b>	<b>Número do sorteio</b>	<b>Municípios sorteados</b>	<b>Quantidade populacional</b>
09/05/2007	23 <sup>a</sup>	Barro Duro	6.930
		Amarante	17.317
		Jotobá do Piauí	4.777
24/07/2007	24 <sup>a</sup>	Coronel José Dias	4.605
		Patos do Piauí	6.271
		São Lourenço do Piauí	4.427
09/10/2007	25 <sup>a</sup>	Angical do Piauí	6.688
		Campo Largo do Piauí	7.126
		Canavieira	3.898
30/04/2008	26 <sup>a</sup>	Alegrete do Piauí	4.835
		Murici dos Portelas	8.954
		Altos	39.795
29/10/2008	27 <sup>a</sup>	Jacobina do Piauí	5.671
		Francisnópolis	5.265
		Caldeirão Grande do Piauí	5.680
12/05/2009	28 <sup>a</sup>	Campinas do Piauí	5.515
		Lagoa do Piauí	3.987
		Sebastião Barros	4.217
17/08/2009	29 <sup>a</sup>	Dom Inocêncio	9.396
		Matias Olímpio	10.740
		Belém do Piauí	3.485
05/10/2009	30 <sup>a</sup>	Caridade do Piauí	5.012
		Barra d'Alcântara	3.888
		Altos	39.795
01/03/2010	31 <sup>a</sup>	Paes Landim	4.068
		Dom Expedito Lopes	6.774
		Flores do Piauí	4.394
10/05/2010	32 <sup>a</sup>	São João da Serra	6.064
		Alegrete do Piauí	4.835
26/07/2010	33 <sup>a</sup>	Esperantina	38.983
		Santa Rosa do Piauí	5.177
		Lagoa de São Francisco	6.630
<b>15/08/2011</b>	<b>34<sup>a</sup></b>	<b>Floriano</b>	<b>58.892</b>
		Betânia do Piauí	6.102
<b>3/10/2011</b>	<b>35<sup>a</sup></b>	Bela Vista do Piauí	3.934
		<b>Santo Antônio dos Milagres</b>	<b>2.120</b>
23/07/2012	36 <sup>a</sup>	Palmeirais, Cajueiro da Praia: municípios com a fiscalização cancelada pela Portaria n° 1.713, de 10 ago. 2012, greve de servidores CGU	
<b>08/10/2012</b>	<b>37<sup>a</sup></b>	<b>Lagoa Alegre</b>	<b>8.365</b>
		São Francisco de Assis do Piauí	5.810
04/03/2013	38 <sup>o</sup>	Dirceu Arcoverde	6.880
		Manoel Emídio	5.265
17/02/2014	39 <sup>o</sup>	Júlio Borges	5.523
		São Miguel do Fidalgo	2.992
02/02/2015	40 <sup>o</sup>	Capitão de Campos	11.205
		Simplício Mendes	12.458
		Pau d'Arco do Piauí	3.957
16/12/2016	41 <sup>o</sup>	Brasileira	8.177

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do *site* oficial da CGU. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/edicoes-antiores/municipios>. Acesso em: 19 jan 2017.

Como se pode perceber, no período estudado, o Estado do Piauí teve um total de 46 municípios sorteados. A abrangência poderia ter sido maior, mas, devido a uma greve de servidores no órgão fiscalizador, a 36ª edição do PFSP da CGU foi cancelada para abrangência de mais municípios, permanecendo apenas a 37ª edição em que foram sorteados os municípios de Lagoa Alegre e de São Francisco de Assis do Piauí.

O PFSP dos municípios pela CGU iniciou-se em 2003, mas para esta pesquisa partiu-se da quinta edição do programa, em 2007, por marcar o início da política do FUNDEB que fundamenta este estudo e ainda se encontra em vigor. O programa iniciou com sete sorteios por ano e foi diminuindo gradativamente com o passar dos anos. Em 2007 ainda foram feitos três sorteios públicos; porém, desde 2013 tem sido efetuado apenas um sorteio anual por Estado. As áreas fiscalizadas nos municípios com 20 mil a 100 mil habitantes são: Educação, Saúde, Assistência Social, Segurança Pública e Indústrias; para os municípios com mais de 100 mil habitantes, as áreas fiscalizadas são: Educação, Segurança Pública e Indústria.

No período entre 2004 e 2008 o PFSP foi estendido à fiscalização da aplicação de recursos federais pelos estados, conforme legislação: Portarias nº 1.701, de 22 de dezembro de 2008, que torna pública a realização do oitavo sorteio de estados, e nº 1.866, de 4 de novembro de 2008, que torna pública seu resultado. Foram realizadas oito edições do sorteio de estados, resultando em 77 fiscalizações conduzidas pela CGU, que contemplaram recursos no total de R\$ 8,2 bilhões. Em 2016, conforme informação oficial da CGU, receberam fiscalização 67 municípios, de um total de 5.570 municípios brasileiros.

No sorteio de municípios só participam aqueles estados que recebem a complementação da União conforme art. 4º da Lei do FUNDEB (BRASIL, 2007), como é o caso do Piauí<sup>12</sup>.

Pelo Decreto nº 7.507 de 2011 (BRASIL, 2011), os recursos repassados pelo governo federal devem ser depositados e mantidos em conta corrente específica, aberta para este fim pelos estados, DF ou municípios, em instituições financeiras oficiais federais. O movimento destes recursos federais repassados a outros entes da federação

---

<sup>12</sup> Conforme a lei que instituiu o FUNDEB, a União repassa a complementação aos estados e respectivos municípios que não alcançam o valor mínimo nacional por aluno estabelecido a cada ano. Em 2016 esse valor foi de R\$ 2.739,77 e os estados que receberam a complementação foram: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/43271-mec-e-fazenda-divulgam-custo-minimo-anual-por-aluno-em-r-2-739>. Acesso em: 27 dez. 2019.

deverá ser realizado exclusivamente por meio eletrônico, por intermédio de crédito na conta corrente dos fornecedores e prestadores de serviços beneficiados.

Assim, os denominados “saques na boca do caixa” só serão permitidos excepcionalmente, mediante justificativa circunstanciada do órgão competente, para pagamento a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou para atender a despesas de pequeno vulto. Em ambos os casos, deverão ser adotados mecanismos que permitam a identificação do beneficiário final, devendo as informações estar contidas em item específico na prestação de contas.

Ao final da fiscalização da CGU, para cada município é elaborado um relatório em que são apresentados os resultados dos exames realizados sobre ações de governo executadas. No caso específico, a aplicação dos recursos do FUNDEB relacionados à área educacional se ateve aos três municípios piauienses destacados. Em geral, os relatórios da CGU contemplam constatações de campo cujas situações evidenciadas podem subsidiar desde a adoção de medidas preventivas e/ou corretivas por parte dos gestores, visando à melhoria da execução dos programas de governo, até o ressarcimento de recursos públicos aplicados indevidamente ou, se for o caso, a instauração da tomada de contas especial<sup>13</sup>, as quais devem ser monitoradas pela CGU e destinadas aos órgãos e entidades da administração pública federal, gestores centrais dos programas de execução descentralizada.

Dessa forma, os relatórios são enviados para os gestores do programa fiscalizado, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para que sejam corrigidos problemas na implementação. Quando detectadas irregularidades nos relatórios, estes são encaminhados para o MPF e a PF, para que seja aberto processo administrativo de investigação e tomada de ações devidas pelo MPF e na PF para abertura de inquérito. Os relatórios dos programas que também têm aplicação de recursos do próprio estado ou municípios são encaminhados para o TCE e o Ministério Público Estadual para tomada de ações e medidas em suas jurisdições. Após esses

---

<sup>13</sup> Conforme *site* oficial da CGU, a tomada de contas especial é um instrumento de que dispõe a administração pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano. Até 31 de dezembro de 2018 haviam sido recuperados R\$ 23.849.470.458,39 e, historicamente, a recomposição ao erário situa-se em torno de 5% do total de processos, sendo que a tendência verificada nos últimos dois anos (2017 e 2018) aponta para uma recuperação próxima a 10%. Entretanto, pela porcentagem, representa um número pequeno de ressarcimento dos recursos financeiros públicos. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/tomadas-de-contas-especiais>. Acesso em: 19 jan. 2020.

encaminhamentos, a CGU volta a atuar, juntamente com o MPF e a PF, deflagrando operações especiais para o aprofundamento das investigações e a realização de busca e apreensão de novos documentos a serem analisados. Portanto, a CGU não realiza monitoramento isolado das providências legais relacionadas à constatação das irregularidades.

De maneira específica, as fiscalizações têm como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais que chegam ao município, podendo estar sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao ano em exercício fiscalizado. Os trabalhos dos auditores e técnicos da CGU têm como parâmetro as normas de fiscalização aplicáveis ao serviço público federal, utilizando, dentre outras, técnicas de inspeção física e registro fotográfico, análise documental, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

Após o trabalho de levantamento em campo, as situações evidenciadas compõem o relatório em uma estrutura-padrão adotada pela CGU, na qual é analisada, primeiramente, a aplicação de todos os recursos federais por ministério, levando em consideração a transversalidade da aplicação dos recursos. Em seguida, o relatório apresenta a análise dos resultados gerais dos principais fatos detectados. Nesse aspecto, os executores dos recursos federais em âmbito municipal – que têm competência primária para a adoção de medidas corretivas – são previamente informados sobre os fatos relatados.

Dessa forma, o relatório da CGU segue uma estrutura que contextualiza o município e a política avaliada. Nele consta a descrição das estratégias de avaliação feita pelo servidor da CGU; logo depois, é apresentado um diagnóstico interno contendo constatações e recomendações. De maneira sucinta, os fatos detectados serão detalhados, seguindo a estrutura elaborada nos moldes da CGU, com algumas adaptações da autora, a saber: constatação, fato, manifestação da unidade examinada, análise do controle interno.

Quanto à escolha dos municípios, ainda se esclarece a existência de um modelo de referência adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que classifica os municípios segundo seus aspectos populacionais: menos de 25 mil habitantes = pequeno porte; de 25 mil a 100 mil habitantes = médio porte; e mais de 100 mil habitantes, grande porte (CALVO *et al.*, 2016). Porém, como o universo dos municípios piauienses sorteados pela CGU entre 2007 e 2016 encontra-se apenas na referência de pequeno a médio porte, para este estudo optou-se por uma padronização específica,

selecionando dentre esses municípios o de menor porte, Santo Antônio dos Milagres-PI (2.120 habitantes) e o de maior porte Floriano-PI (58.892 habitantes), respectivamente classificados em pequeno e grande porte, conforme seus dados populacionais; o município de médio porte, Lagoa Alegre-PI (8.365 habitantes), foi escolhido a partir da média ponderada em relação aos demais municípios fiscalizados pela CGU dentro do período estudado.

Com base nestas notas metodológicas, analisaram-se os relatórios da CGU para os três municípios, considerando a sequência do de menor porte ao de maior porte, e a partir daí deu-se prosseguimento para o segundo passo da pesquisa documental em campo, junto ao TCE/PI.

### **2.2.2 O TCE/PI**

Os três municípios selecionados, seguindo a metodologia aplicada para as análises da CGU, deram suporte para o estudo junto ao TCE/PI, pois, diferentemente da CGU, que trabalha por amostragem, o TCE/PI deve fiscalizar anualmente todos os 224 municípios piauienses, tendo em vista que é o órgão estadual responsável para esta função<sup>14</sup>.

No TCE/PI a pesquisa aconteceu pela aquisição das prestações de contas anuais dos três municípios por meio de prévia solicitação 2016. O material foi disponibilizado pelo setor de arquivo no TCE-PI em forma de CD ROM, um para cada município<sup>15</sup>. De posse desse material, fez-se um exame sistemático dos dados gerais da prestação de contas de cada município, que geralmente tem uma composição média de cem peças, para filtrar as ligadas à Educação, especificamente às contas do FUNDEB, com referência às contas de governo e contas de gestão, explicitadas adiante.

Essa filtragem permitiu fazer uma análise mais detalhada das prestações de contas por meio de planilhas específicas elaboradas no programa Excel, por frequência de ocorrência, destacadas pela pesquisadora em categorias elencadas para cada ano. Elaboraram-se dez planilhas para cada ano por município; como o período analisado foi de 2007 a 2016, obteve-se um total de 30 planilhas, que foram o sustentáculo para a

---

<sup>14</sup> A explicação mais detalhada sobre o TCE/PI encontra-se na subseção, da quarta seção, que trata especificamente deste órgão.

<sup>15</sup> Na atualidade, já se encontram disponibilizados no *site* do TCE-PI todos os processos de prestação de contas dos municípios e do Estado do Piauí, de 2012 aos dias atuais.

elaboração dos quadros que compõem as análises de dados sintetizadas e expostas na sexta seção.

Esclarecido este caminho e tendo em vista os objetivos da pesquisa, fez-se uma análise mais detalhada da legislação e da relatoria específica da CGU, da legislação e de pareceres do TCE/PI e dos demais documentos emitidos e recebidos pela gestão municipal que têm relação direta com a característica da fiscalização de recursos para a Educação aos municípios, principalmente os relacionados aos CACS do FUNDEB e ao financiamento da educação como um todo.

### 2.2.3 O CACS do FUNDEB

A pesquisa nos conselhos ocorreu em três etapas. Na análise dos relatórios emitidos pela CGU após sua fiscalização *in locu* das contas em cada um dos três municípios, procurou-se deter o olhar sobre ocorrências evidenciadas ou não nos registros avaliativos destes relatórios de fiscalização emitidos pelos técnicos/auditores da CGU sobre os CACS do FUNDEB<sup>16</sup>. Já no TCE/PI, além de observar, analisar e verificar a menção ou não do CACS do FUNDEB nos relatórios de controle no processo de avaliação das contas dos três municípios realizada pelos conselheiros e demais técnicos do órgão, também se coletaram, por meio de requerimento ao TCE/PI, os pareceres<sup>17</sup> dos CACS do FUNDEB nos três municípios no período analisado, que foram disponibilizados por *e-mail*.<sup>18</sup> Com isso, foi possível ampliar a observação e analisar os registros dos pareceres emitidos pelos CACS do FUNDEB com as demais peças de prestação de contas enviadas pelo gestor municipal ao TCE/PI.

Como o parecer do CACS do FUNDEB é peça obrigatória no processo de prestação das contas municipais (BRASIL, 2007, art. 27, § único), analisaram-se os pareceres disponibilizados, de 2010 a 2016, suas ocorrências ou não registradas a partir da avaliação do pleno do TCE/PI por ano pesquisado nos três municípios, somando um

---

<sup>16</sup> O acesso aos relatórios da CGU estavam dispostos *online* em seu *site* oficial.

<sup>17</sup> A partir do ano de 2010 já estão publicados documentos das prestações de contas dos municípios, entre eles os pareceres do CACS do FUNDEB. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/portaldacidadania/municipios>. Acesso em: 28 jan. 2018.

<sup>18</sup> Em conversas com alguns conselheiros destes municípios não foi possível o envio dos Pareceres. Após solicitação por esta pesquisadora junto ao gabinete do Procurador Leandro Maciel/MPC, ocorreu o envio dos Pareceres dos CACS do FUNDEB dos três municípios piauienses (em 20/09/2018) referentes a um mês dos anos de 2010 a 2018. A partir de 2010 houve a digitalização das peças que constavam no processo, sendo que demais documentos anteriores que constavam da prestação de contas foram devolvidos à Câmara Municipal de cada município, com isso os pareceres analisados nesta pesquisa referem-se ao período de 2010 a 2016.

total de 21 pareceres. Tais etapas possibilitaram o cruzamento das informações apuradas na CGU e no TCE/PI, já com o olhar sobre a representação/atuação dos respectivos CACS do FUNDEB junto àqueles órgãos.

A seguir, destacam-se os procedimentos de análise gerais deste estudo, com fundamento teórico.

### **2.3 Procedimentos de análise**

Este estudo delineou-se mais precisamente pela análise de conteúdo a partir de documentação expedida por órgãos públicos. Destaca-se que, atualmente, a importância da análise de conteúdo na investigação social é crescente, principalmente porque permite uma investigação mais minuciosa ao tratar os dados e as informações. Desta forma, a observação se fortaleceu e fez parte desta análise, possibilitando estabelecer limites e possibilidades na aplicação dos recursos do FUNDEB via atuação dos órgãos fiscalizadores, apropriando-se da sua materialização, estrutura, práticas e vínculos.

Nesse contexto, adotaram-se as três fases de análise descritas por Bardin (1977): pré-análise do material; exploração do material para seleção das unidades de análise; e tratamento dos resultados e interpretação, que engloba o processo de categorização. Este processo pode ser definido como uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento. Assim, o pesquisador apoiado nos resultados brutos procura torná-los significativos e válidos.

### **2.4 Tratamento dos dados**

No intuito de atingir os objetivos desta pesquisa, as análises dos relatórios, pareceres e demais documentos que definem as irregularidades detectadas pela CGU e pelo TCE/PI foram classificadas, em geral, em sete categorias, por apresentarem, principalmente, ocorrências comuns e muitas vezes recorrentes na apreciação das contas dos municípios, em consonância com a articulação, recomendações, desdobramentos/acatos apresentados pelo pleno destes órgãos de fiscalização. As categorias são:

- Aquisição, licitação e prestação de contas;
- Gestão financeira;
- Remuneração do magistério;
- Contratações;

- Aplicação em Manutenção no Desenvolvimento de Ensino;
- Contribuição previdenciária;
- Transporte escolar.

A primeira categoria “Aquisição, licitação e prestação de contas” refere-se principalmente à contratação de empresa sem processo licitatório e/ou dispensa/inexigibilidade de licitação, enquanto que a prestação de contas se atém a ações do tipo envio intempestivo de peças, não envio de todas as peças componentes, conforme Resolução do TCE/PI nº 1.276/2004<sup>19</sup>, entre outros.

A “Gestão financeira” mostra as movimentações financeiras divergentes da documentação apresentada (extratos/saldo bancário, relação de beneficiários, taxa/transfêrencia indevida, atraso no pagamento pelo gestor, ausência de aplicação, entre outros).

Com relação à “Remuneração do magistério”, cita-se como exemplo o não pagamento do mínimo exigido<sup>20</sup> referente aos 60% do FUNDEB (professores em efetivo exercício), como também o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)<sup>21</sup>.

Por sua vez, as “Contratações” dizem respeito a contratações de servidores por tempo determinado ou não sem prévio processo seletivo ou concurso público.

A “Aplicação do MDE”, disposta conforme artigos 70 e 71 da LDB/1996 que enumera ações que são consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, refere-se aos desvios de recursos da Educação para outras finalidades, como para pagamento de propaganda publicitária, assessoria jurídica, *kits* de presentes etc.

Quanto à “Contribuição previdenciária”, diz respeito ao não recolhimento das contribuições devidas ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) ou ao Fundo Previdenciário Municipal.

Cita-se como exemplo da categoria “Transporte escolar” contratos irregulares, sem a documentação exigida pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), sem seguro, sem estado de conservação e/ou limpeza, entre outros.

Algumas dessas categorias de análise da fiscalização da CGU e do TCE/PI podem, em termos gerais, apresentar pouca incidência; porém, são significativas para uma

---

<sup>19</sup> Esta Resolução dispõe sobre a forma e prazo de prestação de contas da administração pública municipal direta e indireta do TCE/PI e dá outras providências.

<sup>20</sup> De acordo com o artigo 22 da Lei nº 11.494/2007 que regulamenta o FUNDEB.

<sup>21</sup> Lei sob o nº 11.738 de 16/07/2008.

avaliação precisa da gestão de recursos públicos para a Educação. Assim, tem-se a importância da análise de conteúdo, definida, nos termos de Bardin (1977, p. 42), como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Considerando que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas muito utilizado na análise de dados de natureza quali-quantitativa, destaca-se a importância da semântica para o desenvolvimento do método. Entende-se por semântica, neste caso, a pesquisa do sentido de um texto ou documento. Outro aspecto importante para este método é a lógica, pois o alcance da análise de conteúdo é de um classificador e a classificação é lógica, pois segue caminhos mais ou menos definidos, antes de tudo, por uma sequência de ordem psicológica.

A produção de inferência (deduções lógicas), razão de ser da análise de conteúdo, nos dizeres de Bardin (1977, p. 95) “atribui ao método relevância teórica”. Então, produzir inferência aqui significa não somente produzir suposições subliminares acerca de determinada mensagem, mas embasá-las com pressupostos teóricos de diversas concepções de mundo e com as situações concretas de seus produtores ou receptores.

A seguir, tem-se a caracterização do Estado do Piauí e das três cidades piauienses previamente selecionadas conforme dados populacionais. Para cada cidade adotou-se o parâmetro de caracterização geral por meio de indicadores socioeconômicos e caracterização da rede municipal de Educação, dentre outros.

## **2.5 Caracterização do Estado do Piauí e seus aspectos educacionais**

Nesta subseção, propõe-se fazer uma caracterização do Estado do Piauí e seus aspectos educacionais, tendo como um dos parâmetros o Plano Estadual da Educação - PEE/PI -2015/2025, com destaque também para a condição da oferta educacional e controle social dos recursos educacionais.

O Estado do Piauí, localizado na Região Nordeste do Brasil, possui uma área total de 251.611,932 km<sup>2</sup>, representando 2,95% do território brasileiro, e apresenta uma população estimada de 3.273.227 habitantes, representando 1,57% do total da população brasileira que se encontra distribuída em 224 municípios, com uma densidade demográfica de 12,40 habitantes por km<sup>2</sup>. Esta população, em sua maioria reside nas áreas

urbanas, ou seja, 65,8% e o restante, 34,2% localizada na zona rural. Destes 224 municípios, 164 possuem menos de 10.000 habitantes, ou seja, 73,21%, três municípios possuem entre 50.001 e 100.000 habitantes (Picos, Piripiri e Floriano), um município mais de 100.000 e menos 500mil habitantes (Parnaíba) e um mais de 500.000 (Teresina com 814.230 hab.), conforme o IBGE (2017).

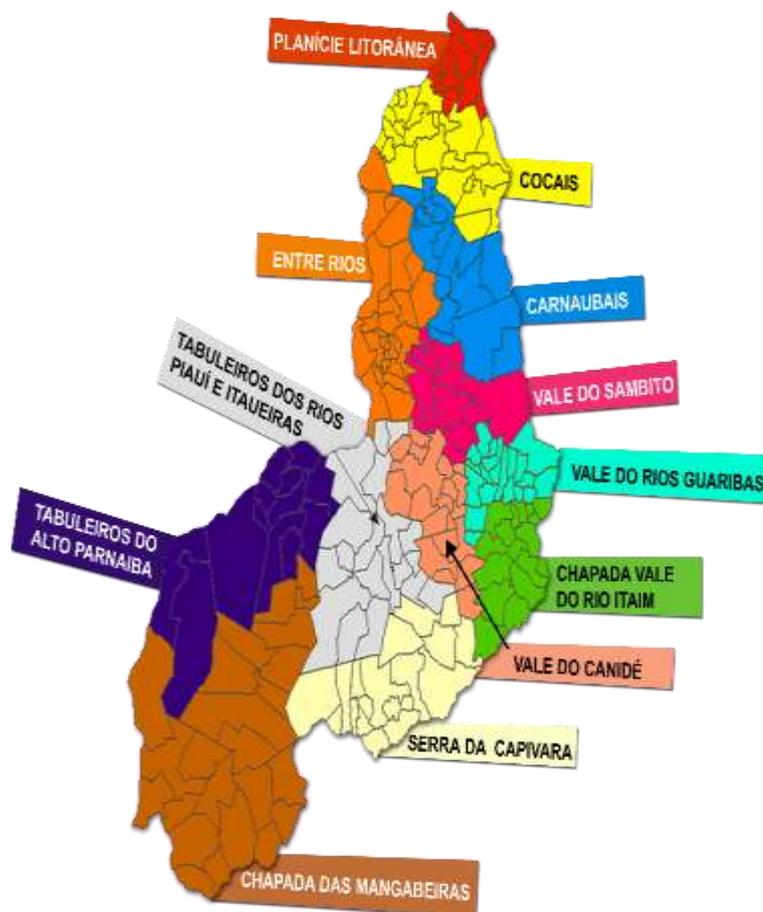
Neste estudo, leva-se em consideração os “Territórios para o Desenvolvimento Sustentável”, que é um projeto para viabilizar o planejamento e execução de políticas setoriais seguido pelo governo do Estado do Piauí na elaboração de suas ações. Este programa foi criado pelo governo estadual, em 2007, objetivando, conforme Lei Complementar nº 87 de 22/08/2007, superar a pobreza e gerar trabalho e renda no contexto rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial. Configura-se como uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável, para a garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que apresentam maior necessidade de desenvolvimento econômico, como também intenciona universalizar os programas básicos de cidadania.

Destaca-se que a necessidade da inclusão dos “Territórios para o Desenvolvimento Sustentável” como referencial para esta pesquisa é devido este ser um parâmetro de organização administrativa do Estado do Piauí no planejamento e execução de políticas públicas estaduais, a partir de características de cada território, mais precisamente, as econômicas e sociais junto aos entes municipais.

Por sua concepção e gerenciamento, os “Territórios para o Desenvolvimento Sustentável”, conforme se expõe na Lei Complementar nº 87 de 22/08/2007, não se limita em focalizar problemas específicos com ações dirigidas individualizadas, mas visa combinar diferentes ações dos ministérios junto aos governos estaduais e municipais, no planejamento e gestão das políticas sociais, com vistas a consolidar as relações federativas para tornar mais eficiente a ação do poder público nos territórios de desenvolvimento, bem como integrar entre os entes o conjunto de políticas públicas e dos investimentos previstos com reflexos na elevação do Índice de Desenvolvimento Humano/ IDH nestes Territórios. Com isso, essa estratégia de planejamento objetiva evitar o êxodo rural e superar as desigualdades inter-territoriais no estado.

Na figura 1 que segue, apresentam-se os territórios piauienses:

Figura 1: Organização dos Territórios de Desenvolvimento 2019 - Piauí



Fonte: elaborado por Silva (2019)

No processo de implementação do planejamento dos territórios no Piauí, foram criados 11 Territórios com abrangência nos seus 224 municípios. A partir de 2009, os territórios passaram a contar com dotação orçamentária de investimentos.

No território “Entre Rios” se localizam 31 municípios, dentre eles dois que fazem parte desta pesquisa: Lagoa Alegre e Santo Antônio dos Milagres. Este território apresenta um desenvolvimento econômico com potencialidade na saúde; educação; turismo; produção de hortifrutis; etanol; açúcar; produção de aves e ovos; no extrativismo vegetal do babaçu; na agroindústria, com a produção de cajuína, no beneficiamento da castanha de caju e doces; na indústria, com o desenvolvimento do pólo ceramista e no vestuário, entre outros. Vale destacar que neste território se localiza a capital do estado, Teresina.

O segundo território a ser destacado é o “Tabuleiro dos rios Piauí e Itaureiras” que possui 19 municípios, dentre eles, o município de Floriano, objeto desta pesquisa. Este território tem potencialidades em fruticultura irrigada, pecuária de corte, ovinocaprinocultura, energia solar (Ribeira do Piauí) e turismo de eventos (Floriano), entre outros.

Nos últimos 5 anos (2015-2019), no estado do Piauí, foram contabilizados com renúncias fiscais de impostos (ICMS e IPVA), aproximadamente, mais de 2 bilhões, gerando impactos negativos no orçamento estadual da saúde, educação, segurança, dentre outras garantias sociais. Na tabela 1, apresenta-se o valor das renúncias distribuídas em cada ano:

TABELA 1 – Renúncias Fiscais no Estado do Piauí

<b>Anos</b>	<b>Renúncias Fiscais no Estado do Piauí</b>
2015	335 milhões
2016	376 milhões
2017	479 milhões
2018	556 milhões
2019	581 milhões

Fonte: Anexo das Lei de Diretrizes Orçamentárias do Piauí (2015 – 2019)

Ressalta-se que, essas renúncias fiscais (ICMS e IPVA), ano após ano, causam enormes prejuízos à educação, por tratar-se de recursos que refletem nos 25% que deveriam ser destinados a MDE, conforme prevê o artigo 212 da CF/88.

O Piauí é um estado que recebe complementação da União para os recursos do FUNDEB. Questiona-se, então, até que ponto essas renúncias fiscais são necessárias para o estado e se houve algum retorno para a sociedade? Com relação a educação piauiense, observa-se, nesses últimos 5 anos, escassez de recursos para educação piauienses, em que não se tem a garantia do padrão mínimo de qualidade, como valorização dos trabalhadores em educação, uma infraestrutura adequada, transporte escolar, falta de professor em todas as disciplinas, ausência de bibliotecas e laboratórios, salas de aula não climatizadas, quadras descobertas, entre outros problemas.

Em relação aos dados educacionais do estado do Piauí, o estudo tem o recorte temporal de 2007 a 2016. Para subsidiar esse levantamento de caracterização da oferta educacional do estado, por dependência administrativa, apresenta-se a tabela 2, com as matrículas na educação básica:

TABELA 2 – Matrículas na Educação Básica - Piauí (por dependência administrativa)

<b>Matrículas na Educação Básica – PIAUÍ</b>				
<b>ANOS</b>	<b>Dependências Administrativas</b>			
	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
2007	5.310	335.931	617.695	101.134
2008	5.728	341.885	606.931	102.782
2009	6.181	331.133	604.134	105.778
2010	7.238	313.015	573.451	105.495
2011	9.036	293.539	560.914	109.513
2012	8.821	277.796	553.761	109.437
2013	8.978	238.145	570.092	110.849
2014	8.862	231.772	561.330	113.852
2015	15.331	221.995	544.614	114.336
2016	10.850	273.939	536.707	114.941

Fonte: Sinopses estatísticas do INEP (2007 a 2016)

Observa-se que a dependência federal apresentou um crescimento de 104% na série histórica, dado a ampliação da oferta da rede federal da educação no estado do Piauí, com o aumento de 20 novas unidades de Institutos Federais criados neste período. A rede estadual de educação apresentou uma retração de -18% de matrículas no período analisado, dado a transferência do ensino fundamental anos iniciais e finais para redes municipais de educação.

O mesmo fenômeno de redução de matrículas para -13% ocorre para as redes municipais. Infere-se que essa queda seja associada ao fechamento de escolas no campo e a falta de uma política adequada de investimentos dos recursos para o transporte escolar, cujo é alvo de investigação federal e estadual em vários municípios e na rede estadual. Outra variável a ser considerada foi a mudança metodológica do Censo Escolar em 2009, que passou a excluir, em 2010, as matrículas duplicadas. No setor privado, a matrícula teve crescimento de 14% nesses dez anos, o que demonstra o avanço desse setor na educação piauiense.

O desenvolvimento das políticas de educação no Piauí requerem considerar o desafio do Estado em relação ao aumento do investimento público em educação, o fortalecimento do controle social e da efetivação de uma gestão democrática e participativa. No período analisado, no âmbito nacional, houve políticas educacionais que objetivaram ampliar e fortalecer os mecanismos de controle social na educação, dentre elas podem-se destacar: a continuidade do Conselho do FUNDEB, a realização das

Conferências Nacionais, Estaduais, Intermunicipais e Municipais de Educação (2010 e 2014) e a criação dos Fóruns de Educação (nacional, estaduais e municipais).

Com relação aos desdobramentos dessas instâncias de participação social e democrática na educação piauiense, ressalta-se o CACS do FUNDEB existente nos municípios analisados e a presença do Fórum Municipal de Educação, cuja função é de monitoramento, controle e acompanhamento dos planos de educação nestes municípios, requerendo mais pesquisas que avaliem a efetivação de suas atribuições, a exemplo das pesquisas que já se tem desenvolvidas sobre os conselhos do FUNDEB no Brasil.

Quanto ao Fórum Estadual de Educação do Piauí (FEE/PI), reivindicação histórica da comunidade educacional piauiense e espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado, foi instituído antecedendo a Conferência Estadual de Educação-CONAE de 2010 (etapa Piauí) reafirmado pela CONAE 2015<sup>22</sup>, com a presença de 1.600 participantes de todo Piauí, que se reuniram para avaliar e discutir as propostas expressas no Plano Estadual de Educação do Piauí (2015-2025) que objetivou garantir o direito à educação de cada cidadão e cidadã do território piauiense (SILVA, SOARES, 2016).

Com a promulgação da Lei Federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014, lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), institui em seu artigo 8º a criação dos fóruns de educação em consonância com as diretrizes e metas previstas neste PNE. O FEE/PI foi criado, inicialmente, por meio da Portaria GSE/ADM nº 0010/2009, assumindo ser um espaço de articulação e coordenação do processo coletivo de discussão da política estadual de educação. Tais funções foram desempenhadas por duas gestões deste fórum, as quais se teve uma ampla participação das entidades sociais e de pesquisa no planejamento e controle social das propostas aprovadas, decorrentes do processo de organização das duas conferências.

No entanto, em novembro de 2015, o processo de elaboração da eleição de coordenador para o Fórum foi permeado de irregularidades e arbitrariedades, culminando na exclusão das seguintes instituições que faziam parte do FEE/PI: Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca; Associação Nacional de Política Educacional e Administração Escolar – ANPAE/PI; Central Única dos Trabalhadores – CUT/PI; Centro de Estudos em Educação e Sociedade – CEDES; Comitê Estadual Piauiense da Campanha Nacional de Direito à Educação; Fórum Piauiense de Educação

---

<sup>22</sup> A CONAE no Estado do Piauí ocorreu em 2015 para se construir o Plano Estadual de Educação/PEE (Lei 6.733/2015), portanto, após a CONAE nacional de 2014.

do Campo – FOPEC; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST/PI; Movimento Inter fórum de Educação Infantil do Brasil –MIEIB/PI; Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação e Sociedade – NEPES/UESPI; Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação Popular e Educação do Campo/UESPI; Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação da Universidade Federal do Piauí – NUPPEGE/UFPI e Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica Pública do Piauí – SINTE/PI.

Ressalta-se que estas instituições representavam a sociedade civil e as entidades de pesquisa dentro do FEE/PI, participando ativamente da construção e realização da proposta de trabalho que resultou na elaboração do texto base Plano Estadual de Educação, que foi submetido aos delegados nas Conferências Intermunicipais e Estadual de Educação, bem como na consolidação PEE e no diagnóstico da educação piauiense, entregue à Secretaria Estadual de Educação (SEDUC/PI) como resultado do processo desenvolvido de 2014 a 2015. Por outro lado, foram mantidas instituições que não participaram de reuniões do Fórum ou elaboração do plano.

Com a exclusão dessas entidades, ocorreu uma reunião para a eleição do novo coordenador do FEE/PI, que teve a participação de 13 instituições e 24 representantes das novas entidades votantes, sendo 12 representantes da SEDUC/PI. Nesse processo foi observada a contabilização de voto de titular e de suplente de uma mesma instituição. A quantidade de votantes tornou o FEE/PI um órgão institucional, por conter em sua maioria, representantes da SEDUC/PI e, portanto, não conferindo legitimidade ao coordenador eleito.

Todo esse processo foi denunciado ao Fórum Nacional de Educação, à SEDUC/PI com a abertura de processo administrativo, ao TCE/PI com denúncia formalizada por meio de processo, ao MPE/PI e a toda sociedade, resultando em uma Carta Denúncia das Entidades<sup>23</sup>.

Diante dos elementos expostos, as iniciativas de controle social realizadas pela sociedade civil e entidades de pesquisas não reconheceram a composição do Fórum Estadual de Educação do Piauí – FEE/PI e repudiaram à condução unilateral da sua composição, pois o processo eletivo do FEE/PI desrespeitou as deliberações da

---

<sup>23</sup> Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/entidades-denunciam-irregularidades-no-forum-estadual-de-educacao-do-piaui/>. Acesso em: 28 jun. 2018.

Conferência Estadual de Educação, o texto do PEE aprovado no Legislativo estadual e o princípio da gestão democrática.

Entende-se que um Fórum deve envolver a participação de diferentes setores e representações dos movimentos e entidades que defendem a educação<sup>24</sup>. Assim, frente ao exposto, todo esse processo secundarizou a discussão democrática e participativa sobre a composição do FEE/PI, o seu regimento e a coordenação deste coletivo, prejudicando o acompanhamento e monitoramento do PEE/PI. Esta realidade revela para as entidades que fazem o controle social responsável, crítico e preocupados com a garantia do direito à educação, um desrespeito dos gestores a frente da política estadual de educação, que reflete também nas redes municipais, práticas autoritárias e excludentes.

## **2.6 Caracterização dos três municípios selecionados: Santo Antônio dos Milagres-PI, Lagoa Alegre-PI e Floriano-PI**

Nesse subseção será apresentado os dados de indicadores sociais e educacionais dos municípios pesquisados Santo Antônio dos Milagres-PI (pequeno porte), Lagoa Alegre-PI (médio porte) e Floriano-PI (grande porte), com vistas a caracterizar a realidade a partir dos dados disponíveis no IBGE (2017) e nos respectivos Planos Municipais de Educação.

### **2.6.1 Santo Antônio dos Milagres – PI**

É um dos menores municípios do Piauí, com população estimada (2019) de 2.161 pessoas. Está localizado na mesorregião (subdivisão que congrega diversos municípios) do Médio Parnaíba (faz parte do centro norte do Piauí), sendo o menor em extensão, 33,147 km<sup>2</sup> e o terceiro menor em número de eleitores no estado do Piauí. Apresenta-se como a penúltima menor cidade do estado do Piauí (tem a posição 223 entre os 224 municípios piauienses com população residente) e está localizada a 126 km da capital (IBGE, 2017). Na Figura 2 apresenta-se a localização geográfica da cidade de Santo Antônio dos Milagres – PI:

---

<sup>24</sup> As entidades excluídas foram convidadas a retornarem o FEE/PI, em 2017, para colaborar no processo de organização da CONAE 2018 e foram reintegradas ao FEE/PI. Porém, para não legitimar as conferências realizadas pelo MEC e por entenderem o governo Michel Temer como ilegítimo, preferiram não entrar nessa composição e fizeram adesão ao processo de outra conferência denominada de Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE).

Figura 2 – Mapa de localização geográfica da cidade de Santo Antônio dos Milagres - PI



Imagem: Google Maps

Este município faz parte de um antigo povoado denominado “Canto”, que se desmembrou do município de São Gonçalo do Piauí, emancipado por força da Lei Estadual nº 4.810 de 14 de dezembro de 1995. Em 16 de dezembro de 2008, foi reportado pela *Folha de S. Paulo* que Santo Antônio dos Milagres-PI possuiu o menor Produto Interno Bruto/PIB do Brasil, cujo o valor foi de R\$ 12,01 milhões, dados do ano de 2015, divulgados pela Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí (Cepro), representando ainda, que este município está entre os 30 piores PIBs municipais do Nordeste, destes, 17 são de cidades piauienses. Estes municípios têm como características de subsistência a agropecuária dependente do clima e são vulneráveis às transferências dos governos estadual e federal<sup>25</sup>. Seu PIB per capita é de R\$ 6.114 (ocupando a posição 216º de 224 municípios do Piauí) (IBGE, 2017).

Conforme dados do último Censo Demográfico, na PNAD Contínua de 2016, a taxa de analfabetismo das pessoas na área urbana era de 23,2% e na zona rural era de 27,1%. Entre adolescentes de 10 a 14 anos, a taxa de analfabetismo era de 11,7% e para a população com 15 anos ou mais de idade, a taxa era de 31,4% (IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2016).

A tabela 3 apresenta o número total de matrículas, escolas e professores na rede pública de ensino de Santo Antonio dos Milagres- PI:

<sup>25</sup> Disponível em: <http://fortnoticias.com.br/2017/12/15/municipios-com-menor-pib-do-brasil-sao-do-piaui/>. Acesso em: 27 jul 2018.

TABELA 3 - Número de Escolas, Matrículas e Docentes Efetivos (Rede Municipal) – Santo Antônio dos Milagres-PI

Anos	Escolas	Matrículas	Docentes Efetivos*
2007	6	635	-
2008	6	609	-
2009	7	599	-
2010	7	566	-
2011	7	620	17
2012	7	584	18
2013	6	547	18
2014	6	493	16
2015	6	493	21
2016	6	486	21

Fonte: INEP-Sinopse Estatística da Educação Básica de 2007 a 2016

\*Nota: No período de 2007 a 2010 os docentes efetivos não eram computados separados dos docentes temporários

Na tabela 3 observa-se que de 2007 a 2016 houve uma redução na quantidade de escolas e de matrículas da rede municipal. Com relação as condições de oferta, observou-se que somente a partir de 2013 o município passou a ofertar matrículas para o público de creche. Esse nível da educação é ofertado para crianças de 0 a 3 anos de idade e a pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade, de acordo com o Censo Escolar de 2016, foram matriculadas 34 crianças de 0 a 3 anos, da rede municipal urbana e rural, o que revela um baixo índice de atendimento nos anos iniciais da Educação Infantil. Isso se deve ao fato do município não dispor de creches com infraestrutura adequadas a essa faixa etária (INEP, 2007 a 2016).

De acordo com o site “Fora da escola não pode”<sup>26</sup>, dados de 2010, cerca de 97% das crianças e jovens do município na faixa etária de 4 a 17 anos estão matriculados na rede pública de ensino, o que corresponde a 607 estudantes. O município ainda tem 16 crianças fora da escola, nessa mesma faixa etária, representando um percentual de 3%. Quanto às crianças de 4 a 5 anos, observa-se que o atendimento, no ano de 2010, foi de 100%.

O município possui Conselho Municipal de Educação, de acordo com o Projeto de Lei nº 001/2005, de 10/03/2005; Sistema Municipal de Educação, de acordo com a Lei nº 093/2010, de 04/03/2010; Conselho de Controle do FUNDEB, de acordo com a Lei Municipal nº 067, de 02 de abril de 2007; Conselho de Alimentação Escolar- CAE,

<sup>26</sup> Disponível em: [http://www.foradaescolanaopode.org.br/exclusao-escolar-por-municipio/PI/2209450-Santo\\_Ant%C3%B4nio\\_dos\\_Milagres](http://www.foradaescolanaopode.org.br/exclusao-escolar-por-municipio/PI/2209450-Santo_Ant%C3%B4nio_dos_Milagres). Acesso em: 25 jan. de 2018.

instituído através do Decreto Municipal nº 010, de 25/11/2010; e Conselhos Escolares, instituído através do Decreto nº 005, de 05 de outubro de 2011.

No tocante, à remuneração e à carreira do magistério público municipal, o município de Santo Antonio dos Milagres- PI, possui Plano de Carreira para os (as) profissionais da educação básica, de acordo com a Lei Municipal nº 124 de 02 de Janeiro de 2015, que instituiu o Plano de Carreiras, Cargos e Salários dos Profissionais da Educação Básica, do Município de Santo Antonio dos Milagres - PI.

A legislação obedece às disposições contidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/96, de 20/12/96; na Lei nº 11.494/07, de 20/06/2007, “que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”; na Lei nº 11.738/2008, de 16/07/2008, “que regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais da Educação Básica”; na Resolução nº 02/2009, de 28/05/2009, do Conselho Nacional de Educação, “que fixa Diretrizes Nacionais para o Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica” e na Lei nº 12.014/2009, de 06/08/2009, definidos em lei federal, nos termos do art. 206 da CF/88.

Na Tabela 4 apresenta-se os indicadores da aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos professores:

**TABELA 4 - Indicadores Legais de Santo Antônio dos Milagres-PI\***

<b>Indicador</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios)	25,66 %	26,83 %	31,76 %	27,37 %	33,11 %	29,77 %	26,96 %	25,00 %	25,02 %
Percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%)	60,00 %	60,64 %	61,08 %	64,68 %	65,00 %	90,05 %	66,62 %	80,97 %	60,60 %
Percentual de aplicação do FUNDEB em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%)	40,00 %	39,32 %	38,01 %	35,05 %	35,00 %	9,94 %	31,02 %	17,97 %	37,74 %
Percentual das receitas do FUNDEB não aplicadas no exercício (máximo de 5%)	0,00 %	0,04 %	0,90 %	0,26 %	0,00 %	0,01 %	2,36 %	1,06 %	1,06 %

Fonte: SIOPE

\*Nota: Esses indicadores passaram a ser informados a partir de 2008.

O município de Santo Antonio dos Milagres-PI tem aplicado percentual de receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) acima do mínimo constitucional, nos anos de 2010

(31,76 %) e 2012 (33,11 %) esse valor ficou acima de 30% do estabelecido. Quanto ao percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%), ressalta-se que em 2013 chegou a aplicar 90,05 % dos recursos e em 2015 a 80,97 %, utilizando quase 100% dos recursos do FUNDEB para o pagamento da remuneração docente. Quanto a aplicação das receitas do FUNDEB destinada para despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%). Ressalta-se que nos anos de 2013 o percentual foi de 9,94 % e o de 2015 foi de 17,97 %, portanto nos mesmos anos em que o pagamento da remuneração docente atingiu quase 100% dos recursos do FUNDEB. Ressalta-se que essa tabela foi elaborada a partir do SIOPE, cuja a fonte dos dados é fornecida pelo próprio município.

No que se refere ao orçamento na área da educação, a CF/88 determina que a União deva aplicar, pelo menos, 18% de sua receita líquida de impostos (excluídas as transferências) e os Estados, Distrito Federal e os Municípios devem aplicar, pelo menos, 25% de sua receita líquida de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Prevê ainda o salário-educação, como fonte adicional de financiamento na educação básica. Com isso, na Tabela 5 abaixo apresenta-se as Receitas de impostos de Santo Antônio dos Milagres-PI de 2007 e 2016:

TABELA 5 - Receitas do município de Santo Antônio dos Milagres-PI

<b>RECEITA</b>	<b>2007</b>	<b>2016</b>
FPM	3.093.123,21	7.009.996,29
ICMS - lei nº 87/96 (Kandir)	180,84	217,62
ITR	0,00	13,90
ICMS	35.548,09	125.237,28
IPVA	1.958,72	9.876,90
IPi	25,49	31,07
IPTU	600,00	374,69
IRRF	49.958,58	108.592,34
ITBI	400,00	213,50
ISSQN	16.099,26	27.810,22
Transf Multigov FUNDEB	424.258,51	1.177.098,55
Transf Multigov FUNDEB Complementação	56.422,51	341.398,92
FNDE	0,00	280.619,16

Fonte: STN e o ano de 2016 SIOPE

Enfatiza-se, para este município a importância, do Fundo de Participação do Município-FPM, que representou em média 96% da receita de impostos, demonstrando que esse município é dependente das transferências constitucionais. Quanto aos recursos

próprios (IPTU, IRRF, ITBI, ISSQN) observou-se, na tabela, que a arrecadação desses impostos no município é mínima, cujo percentual foi de apenas 2% em 2007 e 2016.

Com isso, o financiamento da educação deste município depende, principalmente, da distribuição dos recursos do FUNDEB, em que constata-se a importância desse fundo como política redistributiva dos recursos públicos para educação, especialmente, em município com essas características.

Em relação aos recursos disponíveis nas escolas da rede pública do município de Santo Antonio dos Milagres, tem-se como indicadores de investimento por aluno os dados expressos na Tabela 6:

TABELA 6 - Indicador de Gasto por aluno de Santo Antônio dos Milagres-PI

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto educacional por aluno da educação infantil	R\$ 6.612,11	R\$ 7.901,01	R\$ 303,94	R\$ 2.080,00	R\$ 8.135,56	R\$ 1.760,60	R\$ 2.337,90	R\$ 2.545,30	R\$ 3.314,59
Gasto educacional por aluno do ensino fundamental	R\$ 1.771,32	R\$ 724,06	R\$ 3.659,11	R\$ 3.615,49	R\$ 3.455,98	R\$ 5.280,79	R\$ 5.223,77	R\$ 5.386,09	R\$ 5.283,14

Fonte: SIOPE

O valores do gasto educacional por aluno, de 2008 a 2016, da educação infantil e ensino fundamental tiveram comportamento tão variados, exemplo R\$ 303,94 em 2010 e de R\$ 8.135,56 em 2012 (no educação infantil) e de R\$ 724,06 em 2009 e de R\$ 5.386,09 em 2015 (no ensino fundamental), que prejudicaram a análise desses dados no município. Questiona-se o que pode ter ocasionado essas oscilações tão díspares, se foram erros no envio dos dados.

O Ensino Médio, última etapa obrigatória da Educação Básica, é dever prioritário dos Estados, portanto todo atendimento do ensino médio público, neste município, é realizado pela rede estadual de Educação.

### 2.6.2. Lagoa Alegre – PI

Esse município está situado na região Centro-Norte piauiense, localizado apenas 99 km de Teresina, ou seja, entre os município desta pesquisa, é o que se encontra mais próximo da capital do Piauí, fazendo parte da Região Integrada de

Desenvolvimento/RIDES<sup>27</sup>, integrada à região metropolitana da Grande Teresina. Assim, por ficar perto da capital, desenvolve ações integradas, com diferentes municípios que envolvem atividades comuns como transportes, saúde, educação, entre outros. Esse município, também, pertence ao Território da Cidadania na mesma região do Território “Entre Rios” do mesmo grupo de Santo Antônio dos Milagres/PI. Na Figura 3 apresenta-se a localização geográfica da cidade de Lagoa Alegre – PI:

Figura 3 - Mapa de localização Geográfica da cidade de Lagoa Alegre - PI



Imagem: Google Maps

Essa região foi elevada à categoria de município e distrito com a denominação de Lagoa Alegre, em 1989, com área territorial e limites estabelecidos pela Lei Estadual nº 4477, de 29-04-1992, desmembrado dos municípios de União, Barras e Miguel Alves. Possui o PIB per capita de R\$ 6.995,78 (ocupando a posição 166º dos 224 municípios piauienses). De acordo com dados do IBGE (2017), 31,9% dos habitantes com mais de 15 anos de idade não sabem ler ou escrever. A população estimada é de 8.542 habitantes (2019). Apresenta-se o número de escolas, matrículas e número de docentes efetivos do município de Lagoa Alegre, entre 2010 e 2016, na tabela a seguir:

<sup>27</sup> Criada pela Lei Federal 11.445/2007, é um conceito para áreas de conturbação metropolitana de municípios distintos que compartilham espaços em regiões de Estados da Federação diferentes com vistas a atenuar o conflito de interesses entre as administrações Estaduais, Distrital, Municipais e as comunidades locais. Tem-se atualmente três RIDES no Brasil. A Grande Teresina foi criada pela Lei 112 de 19/09/2001 e se estende pelo Estado do Maranhão com a participação do vizinho município de Timon/MA. Fonte: [Site ridesab.com.br](http://Site.ridesab.com.br)

TABELA 7 - Número de Escolas, Matrículas e Docentes Efetivos (Rede Municipal) – Lagoa Alegre-PI

Anos	Escolas	Matrículas	Docentes Efetivos*
2007	20	2.668	-
2008	20	2.605	-
2009	20	2.585	-
2010	20	2.488	-
2011	19	2.414	84
2012	19	2.356	84
2013	16	2.280	85
2014	15	2.271	86
2015	12	2.087	94
2016	11	2.038	97

Fonte: INEP-Sinopse Estatística da Educação Básica de 2007 a 2016

\*Nota: No período de 2007 a 2010 os docentes efetivos não eram computados separados dos docentes temporários

Em relação ao número de escolas, matrículas e número de docentes efetivos da educação de Lagoa Alegre-PI, evidencia-se que a rede pública de educação vem reduzindo, ou seja, a quantidade de alunos matriculados vem diminuindo a cada ano. A estrutura das instituições de ensino ao invés de ser ampliada, tem sido reduzida. No entanto, teve um aumento na quantidade de docentes efetivos da rede pública escolar.

Com relação as condições de oferta para a educação infantil, observou-se que o município tem poucas matrículas para o público de creche no período analisado. De acordo com o Censo Escolar, nenhuma criança de 0 a 3 anos, em 2014, da rede municipal urbana e rural, foi matriculada, chegando em 2016 apenas com 52 matriculadas (INEP, 2007 a 2016).

Na Tabela 8 apresenta-se os indicadores da aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos professores:

TABELA 8 - Indicadores Legais de Lagoa Alegre –PI\*

<b>Indicador</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios)	29,62 %	28,55 %	25,11 %	28,93 %	30,50 %	27,52 %	26,33 %	29,00 %	25,54 %
Percentual de aplicação do FUNDEF ou FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%)	62,90 %	59,49 %	57,43 %	57,11 %	62,83 %	65,30 %	62,25 %	61,69 %	66,32 %
Percentual de aplicação do FUNDEF ou FUNDEB em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%)	36,64 %	40,01 %	40,29 %	41,84 %	37,17 %	34,70 %	37,74 %	36,19 %	30,94 %
Percentual das receitas do FUNDEF ou FUNDEB não aplicadas no exercício (máximo de 5%)	0,47 %	0,50 %	2,28 %	1,03 %	0,00 %	0,00 %	0,01 %	0,01 %	2,73 %

Fonte: SIOPE

\*Nota: Esses indicadores passaram a ser informados a partir de 2008.

Conforme a tabela 8, o município de Lagoa Alegre – PI tem aplicado o percentual mínimo das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) acima do mínimo constitucional, somente no ano de 2012 (30,50 %). Quanto ao percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%) para a remuneração docente ao longo da série histórica, em 2009 foi aplicado 59,49, em 2010 apenas 57,43% e em 2011 o percentual de 57,11%. A aplicação em MDE das receitas do FUNDEB destinada para o percentual de aplicação do FUNDEF ou FUNDEB em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%) esteve seu menor percentual de aplicação em 2016 de 30,94%, na série histórica.

A Constituição do Estado do Piauí estabelece para o estado e seus municípios uma aplicação de 30% de receita resultante de impostos, acrescentando 5% à obrigação contida na Constituição Federal no “Art. 223 que o Estado e seus Municípios aplicarão, anualmente, trinta por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (PIAÚÍ, 2013). Já a Lei Orgânica do Município de Lagoa Alegre de 1993 diz, no seu artigo 132 – os recursos do município serão destinados às escolas públicas no artigo 135 – o município aplicará, anualmente, nunca menos do que 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos e das transferências recebidas, do estado e da União, na

manutenção e no desenvolvimento do ensino. Quanto as Receitas de Lagoa Alegre-PI, de 2007 a 2016, apresenta-se a Tabela 9:

TABELA 9 - Receitas do município de Lagoa Alegre-PI

<b>RECEITA</b>	<b>2007</b>	<b>2016</b>
FPM	3.093.123,21	7.009.996,29
ICMS - lei nº 87/96 (Kandir)	896,98	1.142,26
ITR	1.548,90	718,75
ICMS	176.709,70	656.311,13
IPVA	7.270,87	38.321,50
IPI	134,71	140,03
IPTU	317,27	355,84
IRRF	65.019,53	231.112,81
ITBI	1.717,50	2.680,00
ISSQN	62.726,69	157.008,45
Transf Multigov FUNDEB	2.040.752,02	-
Transf Multigov FUNDEB Complementação	316.068,11	1.488.635,82
FNDE	191.975,22	652.908,79

Fonte: STN e o ano de 2016 SIOPE

Enfatiza-se, também para este município, a importância do Fundo de Participação do Município-FPM, que representou em média 90% da receita de impostos, demonstrando que esse município é dependente das transferências constitucionais. Quanto aos recursos próprios (IPTU, IRRF, ITBI, ISSQN) observou-se, na tabela, que a arrecadação desses impostos no município é mínima, cujo percentual foi de apenas 4,5% em 2007 e 2016.

Na Tabela 10 tem-se os valores de gasto por aluno do Município:

TABELA 10 - Indicador de gasto por aluno de Lagoa Alegre -PI

<b>Indicador</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Gasto educacional por aluno da educação infantil	R\$ 785,02	R\$ 652,11	R\$ 437,71	R\$ 4.092,63	R\$ 3.746,39	R\$ 3.868,19	R\$ 3.604,69	R\$ 8.420,19	R\$ 2.741,93
Gasto educacional por aluno do ensino fundamental	R\$ 1.561,03	R\$ 1.774,17	R\$ 2.110,66	R\$ 2.271,14	R\$ 2.655,64	R\$ 2.713,82	R\$ 2.825,93	R\$ 2.759,39	R\$ 4.099,16

Fonte: SIOPE

O valores do gasto educacional por aluno, de 2008 a 2016, da educação infantil e ensino fundamental tiveram comportamento variados, exemplo de R\$ 437,71 em 2010

e de R\$ 8.420,19 em 2015 (no educação infantil); e de R\$ 4.099,16 em 2016 (no ensino fundamental), que prejudicaram a análise desses dados no município. Questiona-se o que pode ter ocasionado essas oscilações tão díspares, se foram erros no envio dos dados.

### 2.6.3. Floriano – PI

Classificado como o quinto maior município do Piauí, conta com um PIB de R\$ 1.019.283,40 mil reais, corresponde ao quinto maior PIB do Piauí sendo considerada cidade polo nas áreas de saúde, educação, comércio e serviços, tendo o PIB per capita de R\$ 17.285,07 (ocupando 13º posição dentre os 224 municípios piauienses). Possui uma situação geográfica privilegiada que pode confluir interesses estratégicos economicamente em capitais como Teresina, São Luís, Fortaleza Recife e João Pessoa (IBGE, 2017).

Entre os três municípios pesquisados, Floriano é o município mais distante de Teresina, localizando-se a 240 km da capital piauiense, encontra-se à margem direita do Rio Parnaíba, e em frente à cidade de Barão de Grajaú, Maranhão. É considerada como um ponto referencial de entrada para o sul e sudeste do Piauí. Na figura 2 apresenta-se o mapa com a localização geográfica de Floriano-PI:

Figura 4 - Mapa de localização Geográfica da cidade de Floriano - PI



Imagem: Google Maps

O município tem o setor de serviços como o mais importante na economia, atendendo a um elevado número de pessoas vindo de várias cidades do sul do Piauí e do

Maranhão. Exporta óleo e amêndoa de babaçu, algodão em pluma, arroz, gado, telhas e tijolos. Anualmente a cidade realiza uma feira agropecuária. O comércio de miudezas e tecidos é bem desenvolvido. Esse município é também classificado como a 3ª Região Fiscal do Piauí que mais arrecada tributos, perdendo apenas para a região metropolitana da Grande Teresina e a Microrregião de Picos (IBGE, 2017).

Além disso, o município é um polo na produção de gelados comestíveis (sorvetes), tendo como destaque a Indústria de sorvetes Gelatt's, e uma das maiores fábricas de sorvete do Norte/Nordeste, a Indústria de sorvetes Quy Sorwetto, uma empresa com unidade fabril em Floriano-PI e outra em Petrolina (PE). As duas unidades fornecem sorvetes a todo nordeste e uma parte do norte do Brasil. O setor de serviços de saúde é um fator atrativo para os municípios, inclusive, com o desenvolvimento de produtos farmacêuticos, oferecendo amplo atendimento na área da saúde, tanto no setor público quanto privado, dispendo de uma rede de clínicas privadas, além de um hospital regional e hospital particular com diversas especialidades (IBGE, 2017). No campo educacional, possui rede de ensino público em nível superior e técnico: Universidade Estadual do Piauí/UESPI, a Universidade Federal do Piauí/UFPI e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí/IFPI.

No tabela 11 tem-se o número de escolas, matrículas e quantidade docentes efetivos da rede municipal de Floriano – PI:

TABELA 11 - Número de Escolas, Matrículas e Docentes Efetivos (Rede Municipal) – Floriano-PI

<b>Anos</b>	<b>Escolas</b>	<b>Matrículas</b>	<b>Docentes Efetivos</b>
2007	83	8.223	-
2008	80	8.329	-
2009	75	8.213	-
2010	75	7.842	-
2011	69	7.887	381
2012	69	7.615	393
2013	68	7.702	334
2014	59	7.286	334
2015	58	7.003	340
2016	58	6.886	328

Fonte: INEP-Sinopse Estatística da Educação Básica de 2007 a 2016

\*Nota: No período de 2007 a 2010 os docentes efetivos não eram computados separados dos docentes temporários

Os dados referentes ao número de escolas, matrículas e número de docentes efetivos vem reduzindo a cada ano. No entanto, com relação as condições de oferta para

a educação infantil, observou-se que, somente a partir de 2012, o município passou a ampliar a oferta de matrículas para o público de creche. De acordo com o Censo Escolar, foram matriculadas 118 crianças de 0 a 3 anos, em 2012, da rede municipal urbana e rural, e em 2016 chegando a 384 matriculados (INEP, 2007 a 2016).

Na Tabela 12 – apresenta-se os indicadores Legais da aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos professores no município de Floriano-PI:

TABELA 12 - Indicadores Legais de Floriano-PI\*

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios)	27,73%	29,34%	30,43%	29,24%	28,24%	34,44%	29,19%	25,01%	29,91%
Percentual de aplicação do FUNDEF ou FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%)	69,76%	66,28%	67,13%	67,34%	76,91%	76,34%	65,86%	64,30%	63,68%
Percentual de aplicação do FUNDEF ou FUNDEB em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%)	30,24%	33,24%	32,86%	32,65%	23,09%	19,39%	33,95%	32,72%	36,31%
Percentual das receitas do FUNDEF ou FUNDEB não aplicadas no exercício (máximo de 5%)	0,00%	0,42%	0,00%	0,00%	0,00%	4,26%	0,19%	2,98%	0,00%

Fonte: SIOPE

\*Nota: Esses indicadores passaram a ser informados a partir de 2008.

Conforme a tabela 12, o município de Floriano – PI tem aplicado o percentual mínimo das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) dentro do mínimo constitucional. Quanto ao percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%) para a remuneração docente ao longo da série histórica, também foi aplicado dentro do limite. A aplicação em MDE das receitas do FUNDEB destinada para o percentual de aplicação do FUNDEF ou FUNDEB em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%) esteve seu menor percentual de aplicação em 2013 de 19,39%, na série histórica.

Como se observa na tabela abaixo, as receitas próprias do município têm evoluído, mas não o suficiente para atender toda a demanda de uma cidade pequena e totalmente dependente destas receitas, pois como o município quase não tem arrecadação só pode contar com o que recebe para que possa garantir o direito à Educação, e todos os direitos

que leva uma pessoa a ter uma vida digna. Na Tabela 13 têm-se as Receitas de Florianópolis de 2007 a 2016:

TABELA 13 - Receitas do município de Florianópolis-PI

<b>RECEITA</b>	<b>2007</b>	<b>2016</b>
FPM	9.881.648,09	25.703.410,78
ICMS - lei nº 87/96 (Kandir)	33.259,54	35.036,70
ITR	24.545,69	160.565,95
ICMS	6.518.509,49	20.116.251,69
IPVA	993.569,17	2.972.828,58
IPi	5.825,26	4.491,99
IPTU	185.055,41	529.244,44
IRRF	610.125,28	1.452.278,54
ITBI	119.226,26	747.146,65
ISSQN	1.682.433,53	4.050.489,51
Transf Multigov FUNDEB	5.604.167,50	23.225.014,67
Transf Multigov FUNDEB Complementação	868.057,39	5.165.320,36
FNDE	551.128,66	1.812.192,49

Fonte: STN e o ano de 2016 SIOPE

Neste município o Fundo de Participação do Município-FPM, representou em média 50% da receita de impostos, demonstrando que esse município tem uma menor dependência das transferências constitucionais em relação aos demais municípios analisados nesta pesquisa. Quanto aos recursos próprios (IPTU, IRRF, ITBI, ISSQN) observou-se, na tabela, que a arrecadação desses impostos no município é um pouco mais consistente, com receitas próprias que atingiram em média 12,5% em 2007 e em 2016.

Ainda assim, o financiamento da educação deste município, também depende, principalmente, da distribuição dos recursos do FUNDEB, em que constata-se a importância desse fundo como política redistributiva dos recursos públicos para educação, mesmo se tratando do quinto município piauiense em relação ao PIB.

A qualidade da educação passa pela valorização dos trabalhadores/as da educação. Valorização essa que precisa ser traduzida em processos que envolvam uma formação adequada ao projeto de sociedade expressa nos planos pedagógicos e de gestão das unidades escolares, abrangendo tanto a formação inicial como a continuada. E, nesse sentido, engloba não só as escolas municipais, mas também todas as instituições formadoras de ensino no município.

De maneira que esses órgãos precisam articular ações no sentido de promover uma formação que atenda aos anseios dos trabalhadores da educação e também contribua para a melhoria de qualidade da educação municipal.

A questão do financiamento, que inclui dois importantes aspectos, o investimento em educação em relação ao percentual do PIB e a adoção do custo-aluno-qualidade inicial (CAQi) e do custo-aluno-qualidade (CAQ), com complementação da União. Na tabela 14 têm-se os indicadores de investimento da rede municipal de educação de Floriano-PI:

TABELA 14 - Indicador de Gasto por aluno de Floriano-PI

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto educacional por aluno da educação infantil	R\$ 1.169,63	R\$ 1.973,66	R\$ 846,49	R\$ 1.792,50	R\$ 2.043,64	R\$ 3.499,69	R\$ 2.626,55	R\$ 2.545,31	R\$ 2.739,87
Gasto educacional por aluno do ensino fundamental	R\$ 1.805,18	R\$ 2.150,98	R\$ 2.638,10	R\$ 3.170,02	R\$ 3.879,07	R\$ 3.883,09	R\$ 4.428,43	R\$ 4.207,31	R\$ 5.612,03

Fonte: SIOPE

O valores do gasto educacional por aluno, de 2008 a 2016, da educação infantil e ensino fundamental tiveram comportamento variados, exemplo de R\$ 846,49 em 2010 e de R\$ 3.499,69 em 2013 (na educação infantil); e de R\$ 1.805,18 em 2008 e R\$ 5.612,03 em 2016 (no ensino fundamental), que prejudicaram a análise desses dados no município. Questiona-se o que pode ter ocasionado essas oscilações tão díspares, se foram erros no envio dos dados.

Embora não seja fator suficiente, o financiamento da educação, é uma condição para gestão municipal exige o desenvolvimento de políticas educacionais que visem um maior investimento público em educação com vistas necessária e urgente para consolidar a universalização da educação pública e de qualidade. Agindo como elemento estruturador tanto para organização como para o funcionamento das políticas públicas educacionais. Isso pode ser verificado na CF/1988, que reconhece e assevera o financiamento como alicerce fundamental para a construção dos Planos de Educação (federal, estadual e municipal).

### 3 ESTADO DA ARTE SOBRE CONTROLE SOCIAL E INSTITUCIONAL NAS CONTAS DA EDUCAÇÃO

Essa seção compreende o levantamento da produção nacional brasileira na área de Políticas Públicas da Educação, que levou à busca textual relacionada à temática: Fiscalização das contas do FUNDEB via CGU, TCE/PI e CACS do FUNDEB.

Assim, ao iniciar a investigação, se reconhece como fundamental a pesquisa denominada “estado da arte” ou “estado do conhecimento” que, na área educacional, se apresenta amplamente divulgada e referenciada em Soares e Maciel (2000). Nesse foco, as autoras destacam que as pesquisas “Estado da Arte” são:

de grande importância, pois pesquisas desse tipo é que podem conduzir à plena compreensão do estado atingido pelo conhecimento a respeito de determinado tema sua amplitude, tendências teóricas, vertentes metodológicas. Essa compreensão do estado de conhecimento sobre um tema, em determinado momento, é necessária no processo de evolução da ciência, a fim de que se ordene periodicamente o conjunto de informações e resultados já obtidos, ordenação que permita indicação das possibilidades de integração de diferentes perspectivas, aparentemente autônomas, a identificação de duplicações ou contradições, e a determinação de lacunas e vieses (SOARES e MACIEL, 2000, p. 09).

Essa compreensão é necessária para explicar os acréscimos de estudos ao estado de conhecimento atual sobre essa temática e, também, por se tratar de um tema ainda pouco pesquisado. O que se constata devido a ausência de estudos sobre a prestação de contas do FUNDEB, a partir de órgãos como a CGU, os TCs e os CACS do FUNDEB, principalmente de forma concomitante.

Como a perspectiva deste trabalho envolve o financiamento da educação, foi necessário ampliar o olhar para as subáreas como o controle institucional (TCE e CGU) e o social (órgãos colegiados/CACS do FUNDEB), relacionados à gestão democrática do ensino<sup>28</sup>, bem como a administração nas redes públicas municipais.

Em recente análise sobre as subáreas de financiamento, Camargo (2018) entende que, embora elas tenham crescido substancialmente nos últimos tempos, em termos de publicações e das mais diversas formas de produção, certas partes destas subáreas ainda carecem de maior cultivo, para se tornarem cada vez mais amplas e com maior capacidade

---

<sup>28</sup> Em estudos levantados por Martins e Silva (2011) sobre gestão, autonomia e órgãos colegiados nas dissertações e teses, exclusivamente em meio eletrônico, cobrindo o período compreendido entre os anos 2000 e 2008, resultou em um total de 406 trabalhos catalogados no Banco de Teses e Dissertações da CAPES.

de visão crítica, uma vez que, algum tempo atrás, tradicionalmente, eram só objeto de tratamento por parte de agentes governamentais, pois eram muito poucos os pesquisadores da área de Educação que se dedicavam a tais subtemas.

Camargo (2018) teoriza e aprofunda o olhar sobre as questões do financiamento da educação e suas áreas correlatas. Em sua visão, destaca vários pontos importantes que permeiam esta temática. Dentre estes pontos, esclarece que o financiamento da educação e suas subáreas fazem parte de uma disputa teórica e “de certa forma ‘simbólica’ entre diferentes tipos de pesquisadores da área de Educação e de outras áreas de conhecimento” (p.14), pois, de maneira geral, “tais subáreas eram (são?) mais ‘valorizadas’ quando expostas”: por economistas, ao tratarem da subárea de financiamento; por administradores e juristas, ao tratarem da subárea da gestão democrática; por administradores e cientistas políticos, ao tratarem da subárea de políticas educacionais.

Chama-nos, igualmente, a atenção que se deve ter para com a pesquisa, ao utilizar diferentes fontes de grandes bancos de dados, como os afetos a este estudo: Censo Escolar, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Relatórios Conclusivos dos Municípios fiscalizados (CGU/TCE), entre outros, através dos quais, se cria a oportunidade de checagem dos dados, bem como de outras formas de registros por parte de diferentes interessados, tanto por parte dos que produzem, como dos que os utilizam. Além do mais, quando há interlocução entre eles, corrobora-se para “a constituição de fontes confiáveis, a consolidação de informações organizadas, articuladas e analisadas que podem trazer ainda novas contribuições para a Educação” (p. 12).

Nesse estudo, foi considerado o registro de dados com suas respectivas análises sobre pontos relevantes conforme a temática, pois pode gerar possibilidades e procedimentos novos para organização e análise dos dados de maneira competente. Pensando assim, Ferreira (1999, p. 01), ao defender o levantamento por meio do “Estado da Arte”, esclarece:

Também são reconhecidas por realizarem uma metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar, à luz de categorias e facetas que se caracterizam enquanto tais em cada trabalho e no conjunto deles, sob os quais o fenômeno passa a ser analisado.

Essa busca investigativa também deve levar em conta a sistematização do material

que se tem acerca da temática, que pressupõe, antes de tudo, uma leitura não só das indicações bibliográficas e dos títulos dos trabalhos, mas, sobretudo, dos resumos. Vale destacar que, no tocante ao resumo, embora haja a sensação de que sua leitura não nos dá a ideia do todo, essa leitura é importante, sem desconsiderar o texto original para leitura e consulta.

Especificamente, para que essa análise fosse realizada, buscaram-se trabalhos publicados em periódicos e banco de teses e dissertações de importância reconhecida na área, principalmente nos últimos 13 anos (2007 a 2019). Portanto, foram selecionados dados, informações e análises, principalmente do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES<sup>29</sup>. Com essa seleção, pode-se fazer um levantamento dos trabalhos de pesquisadores que discutiram o Financiamento da Educação brasileira e as Prestações de Contas municipais via CGU e TCE e CACS do FUNDEB, a partir de Relatórios, Pareceres, Auditorias, Controle interno e externo, Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF, entre outros.

### **3.1 Contribuições do levantamento por meio do Estado da Arte**

Com base na temática geral, iniciou-se a pesquisa para elaboração deste estado da arte. Na primeira fase, com as palavras-chave “Prestação de contas do FUNDEB via CGU, TCE e CACS do FUNDEB” foram levantadas buscas, via internet, no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/CAPES, seguido pelo levantamento em portais de alguns anais e Revistas, como: a Revista de Financiamento da Educação/FINEDUCA; a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação/ RBPAAE; a Revista da Fundação Getúlio Vargas/FGV; Revista da Administração Contemporânea/RAC; a Revista da Pontifícia Universidade Católica/PUC de São Paulo; o Portal da Scientific Electronic Library Online/ SciELO; a Revista Brasileira de Ciências Sociais/RBCS; os anais da Associação Brasileira de Ciência Política/ABCP e a Revista do TCE/PI. Porém, nenhum trabalho foi encontrado com as palavras-chave citadas na congruência com estes órgãos.

Então, em uma fase posterior, preferiu-se adequar as palavras-chaves e, conseqüentemente, o tema pesquisado nos locais de busca descritos. Com isso, apareceram os trabalhos envolvidos com a temática em estudo, o que permitiu elencar os

---

<sup>29</sup> Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em 03/04/2018.

mais alinhados a este estudo, tanto as Dissertações e as Teses, como os Artigos. Esclarece-se aqui que a busca contemplou os trabalhos que discutissem pontos referentes ao Controle dos recursos do FUNDEB via CGU, TCE e CACS do FUNDEB.

Também, devido esta temática em estudo envolver temas importantes de outras áreas além da Educação, foi necessário verificar a existência de trabalhos dessa natureza em outras áreas do conhecimento, elucidados a partir do banco de dados da pesquisa descrito acima, pertencentes às áreas, como: Direito, Administração, Economia, Ciências Contábeis, entre outras. Assim, primeiramente foram apresentados e analisados os trabalhos em forma de Teses e Dissertações, e em seguida, as análises dos Artigos. Por fim, a última fase desse estado da arte foi um levantamento dos escritos de Nicholas Davies, por representar um dos principais teóricos na área do Financiamento da Educação no Brasil com atuação, principalmente, sobre os Tribunais de Contas no Brasil.

Também, ainda se esclarece que, em muitas Dissertações e Teses (Quadro 2) e nos Artigos (Quadro 4) que seguem adiante, ocorreu um detalhamento mais pormenorizado na análise destas produções, por apresentarem uma relação maior com a temática em estudo, podendo assim, fortalecer o objeto de investigação em questão. Por uma opção didática, optou-se por uma ordem numérica em todos os trabalhos analisados dispostos, conforme a linha de tempo/ano em que entraram no cenário brasileiro, para melhor favorecer a percepção das circunstâncias em que foram escritos, contribuindo para a apreensão da realidade sentida na visão de seus autores e, assim, permitir uma visão mais ampla do contexto em que vem se desenvolvendo as políticas públicas educacionais no Brasil.

Justifica-se a consulta ao Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, em função da primazia dos serviços realizados por essa agência quanto ao seu papel no acesso, divulgação, produção científica, coordenação da avaliação, expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado) e periódicos em todos os Estados da Federação, guiados pelo aperfeiçoamento dos padrões de excelência e maior produtividade dos programas de pós-graduação. Destaca-se, também, nos dizeres de Martins e Silva (2011), a importância da consulta no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, devido a abrangência das informações presentes em uma mesma fonte, evidenciando, conforme *site* oficial, uma ferramenta que abarca “resumos com mais de 366 mil teses e dissertações defendidas em instituições brasileiras a partir de 1987” (p.50), o que permite uma pesquisa diversificada com alternativa por autor, assunto e instituição;

oferecendo filtro de busca por ano de defesa dos trabalhos pesquisados por nível/modalidade (Mestrado e Doutorado).

Na subseção a seguir será apresentado a análise de Teses e Dissertações que contemplaram a temática deste estudo.

### **3.1.1 Análise no Banco de Teses e Dissertações – CAPES**

Na busca realizada no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES<sup>30</sup> foi necessário fazer um filtro das palavras para captar os trabalhos mais próximos a este estudo no período de 2007 a 2018. Com isso, foram usadas as seguintes palavras-chaves: “CGU e “FUNDEB”, TCE e “FUNDEB” e CACS e “FUNDEB”.

Entendeu-se que esta divisão favoreceu a filtragem da pesquisa e contemplou a temática geral em estudo, pois, ao colocar a palavra “FUNDEB” junto aos órgãos, automaticamente pela força do próprio termo, apareceram subtemas como prestação de contas, controle social, financiamento, dentre outros. A partir dessa divisão, foi possível encontrar 1.587 (um mil quinhentos e oitenta e sete) trabalhos de diferentes áreas de concentração, sendo que 377 (trezentos e setenta e sete) sobre CGU, 893 (oitocentos e noventa e três) sobre TCE, 07 (sete) sobre TCE/PI e 310 (trezentos e dez) sobre o CACS do FUNDEB. De posse dessa primeira busca, foi realizada uma seleção de Programas de Pós Graduação dos quais os trabalhos estavam mais relacionados a esta pesquisa.

Com essa delimitação, encontraram-se 361 (trezentos e sessenta e um) trabalhos, cujos títulos foram lidos e selecionados. A seleção permitiu elencar uma lista de 33 (trinta e três) trabalhos (27 Dissertações e 06 Teses), que poderiam vir a contribuir com as discussões aqui apresentadas. Destes trabalhos, 11 estão relacionados à Educação, 05 à Administração, 06 às Ciências Contábeis, 04 à Ciência Política, 03 às Ciências Sociais, 02 ao Direito e 02 à Economia. Analisando estes dados, verificou-se que os trabalhos nesta temática estão mais afetos à área da Educação, pela relação com o financiamento da educação, seguidos por cursos ligados à Administração e às Ciências Contábeis. Observou-se também que os autores de alguns trabalhos foram funcionários que já trabalham na Administração Pública Brasileira, pertencentes principalmente ao quadro funcional da CGU e TCE.

Assim, fez-se a leitura dos resumos de todos estes trabalhos defendidos e aqui elencados, de 2007 a 2018, disponíveis no banco; sendo necessário a leitura na íntegra e

---

<sup>30</sup> Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

uma análise mais apurada dos objetivos, metodologia e conclusão, com vistas a um fortalecimento mais consistente sobre as temáticas que permeiam as propostas deste estudo.

No Quadro 2 tem-se as dissertações e teses selecionada e para um melhor entendimento, apresenta-se com o informativo sobre o programa ao qual pertence, o nível (Mestrado ou Doutorado) e a região (Estado) do país na qual o trabalho foi desenvolvido, como segue:

Quadro 2 – Dissertações (27) e Teses (06) envolvidas com a temática em estudo

ANO	TÍTULO	AUTORES	PROGRAMA (nível, área)	UF
2007	Controle Interno no poder Executivo Federal: Um estudo exploratório quanto à percepção dos auditores internos das Instituições Federais de Ensino (IFE's) sobre atuação da CGU	ARAÚJO, Fábio da Silva.	Mest./ Ciênc. Cont./ (UnB-UFPB- UFRN) Inst. de Ens.: UNB	DF
2009	Controle Social no âmbito Municipal: Um estudo sobre a compreensibilidade dos Relatórios da CGU na percepção dos conselheiros de Políticas Sociais no Estado de Pernambuco	CARLOS, Flávio Alves.	Mest./Ciên. Cont./UFPE	PE
2009	O Financiamento da Educação Básica por meio de fundos contábeis: Estratégia Política para a Equidade, a Autonomia e o Regime de Colaboração entre os Entes Federados	MARTINS, Paulo Sena.	Dout./Educ./UNB	DF
2011	O Controle Social da Educação Básica Pública: A atuação dos conselheiros do FUNDEB	BRAGA, M.V de A.	Mest./Educ./UNB	DF
2011	Controle Social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB no Município de Teresina/PI	SOARES, Lucineide Maria dos S.	Mest./Educ./UFPI	PI
2011	Análise de fatores determinantes no desempenho de Municípios brasileiros	VALLE, André Guimarães Resende Martins do.	Mest./Administ./UNB	DF
2012	A promoção da Accountability na Fiscalização de Municípios do RS: A atuação do TCE na implementação do FUNDEB de 2007 a 2009	MACHADO, Maria Goreti Farias.	Dout./Educ./UFRS	RS
2013	Corrupção e Composição dos Gastos Governamentais: Evidências nos Municípios do Brasil a partir do PFSP na CGU	CALDAS, Olavo Venturim.	Mest./Ciên. Cont./FUCAPE	ES
2013	Desenho Institucional do TC no Brasil (1890 A 2013): Da Legislação simbólica ao "Gerencialismo Público" do ajuste fiscal	MIRANDA, Álvaro Guilherme.	Dout./ Pol. Públ./Econ./UFRJ	RJ
2014	O papel da CGU no Sistema de Integridade Brasileiro	RICO, Bruno Gabriel de Melo.	Mest./Ciênc. Soc./PUC	SP
2014	O Financiamento da Educação (1996 - 2012) e o regime de colaboração: a Rede Pública Estadual de Ensino do RN	OLIVEIRA, Edmilson Jovino de.	Dout./Educ./UFRN	RN
2014	Avaliação do impacto das auditorias do FUNDEF sobre os Insumos Educacionais	LONGO, Gustavo Frederico.	Mest./Econ./UNB	DF
2014	Federalismo: O que revelam o Controle de Contas e o Desempenho Educacional? O caso do Piauí/Teresina	MELO, Gerlanne Luiza Santos de.	Mest./ Ciênc. Soc./UFPI	PI
2014	Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do Financiamento da Educação Básica	ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva.	Dout./Educ./USP	SP

<b>ANO</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>AUTORES</b>	<b>PROGRAMA (nível, área)</b>	<b>UF</b>
2015	Relatórios de Auditoria Municipal da CGU: Análise da aderência às Normas de auditoria governamental	NASCIMENTO, João Marcelo Batista do.	Mest./Ciênc. Cont./UFPE	PE
2015	O FUNDEB e a Democratização da Gestão Municipal da Educação: um estudo em Municípios Nordestinos.	COUTINHO, Henrique Guimaraes.	Dout./Educ./UFPE	PE
2015	Atuação dos Conselhos de Políticas Públicas do FUNDEB e o combate à corrupção.	PONTES, Andre Gomes.	Mest./ Administr./UNB	DF
2015	A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil.	MARX, Cesar Augusto.	Mest./Gestão de Pol. Púb./ Inst. de Ens. de Adm. de Empr. de SP	SP
2015	O Financiamento da Educação e o potencial de Controle Social dos conselhos do FUNDEB: O caso de SINOP.	GONÇALVES, Antonia Maria Martins.	Mest./Educ./UFMT	MT
2015	A influência do Controle Social na atuação dos conselheiros do TCE/PI	RUFINO, Alexandra Cronemberger.	Mest./Pol. Públ./UFPI	PI
2016	A atuação do TCE/PI para o cumprimento dos pilares da LRF: Uma análise das Prestações de Contas.	SANTOS, Deborah Christina Moreira.	Mest./Ciên. Pol./UFPI	PI
2016	A Câmara do FUNDEB do CME de Alta Floresta - MT: Lemas e dilemas na atuação.	FREIRE, Eduardo José.	Mest./Educ./UFMT	MT
2016	O FUNDEB na prática: Uma análise jurídica dos desafios para a implementação de Políticas Públicas no Brasil.	NUNES, Alynne Nayara Ferreira.	Mest./Direito/ USP	SP
2017	A CGU e a qualidade da Democracia: Uma análise do trabalho realizado pelas Operações Especiais (2003 – 2016).	JUNIOR, Alonso Pereira Duarte.	Mest./Ciên. Polít./UFPI	PI
2017	Combate à corrupção no Brasil: Avaliação da adequação da CGU ao exercício do papel de Agência Anticorrupção nos termos previstos na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.	VILHENA, Claudio Pacheco.	Mest./Administ./UFBA	BA
2017	A quem prestam contas os TCs? Transparência, Politização e Governismo na Accountability.	BRANDÃO, Guilherme.	Mest./Ciên. Pol./UNB	DF
2017	Fiscalização e Controle Externo sobre os recursos do FUNDEB no Município de Rio Branco no período de 2010 a 2013	ANDRADE, Maria Valdiza Ferreira Moniz.	Mest./ Educ./UFAC	AC
2017	O funcionamento dos CACS do FUNDEB e seu Regime Jurídico	DIAS, Sergio Luiz Pinel.	Mest./Direito/UNIRIO	RJ
2017	A qualidade da informação divulgada pelo Controle Interno Federal: Um comparativo entre a Transparência Ativa e os pedidos de acesso à informação realizados à CGU	CRUZ NETO, Adalberto Felinto da.	Mest./Administ./UFBA	BA
2018	Panorama do Controle Social sobre os recursos da Educação sob a perspectiva de conselheiras e de conselheiros do FUNDEB: Uma análise a partir do caso de Quatro Barras.	MADUREIRA, Maria Stael Bittencourt.	Mest./Educ./UFPR	PR
2018	A relação entre a prática da Accountability e o Desenvolvimento Humano nos Municípios Piauienses.	CARVALHO, Claudio Rego de.	Mest./ Ciên. Pol./UFPI	PI
2018	Taxonomia das irregularidades detectadas no processo de auditoria das Prefeituras: Instrumento de apoio aos TCs brasileiros.	SOARES, Amanda Paulino.	Mest./ Ciên. Cont./UFPE	PE
2018	A LRF e seu impacto no controle da execução das despesas com pessoal: Um estudo nos Municípios piauienses.	SOUSA, Delmarcio de Moura.	Mest./Gest. Públ. - Ciên. Cont./UFPI	PI

Fonte: Elaborado pela autora.

Para uma análise mais detalhada dos trabalhos do Quadro 2, optou-se por fazer uma seleção das temáticas, as quais foram dispostas através das Teses e Dissertações em: CGU, TCE, de forma geral, TCE do Piauí, CACS do FUNDEB e Financiamento da Educação.

Assim, com relação à temática sobre CGU, encontraram-se 09 trabalhos que se propuseram a discutir aspectos ligados a: Atuação da CGU e seu aprimoramento no Sistema de Controle Interno; Avaliação e contribuições em Auditorias; Tipos de controle; Controle em outros países e na Administração Pública brasileira; Relatórios elaborados pelos auditores fiscais; Eficiência, eficácia, efetividade; Anticorrupção; *Rent-seekers*<sup>31</sup> ou Caçadores de Renda; Acesso à informação; Administração Pública burocrática e gerencial; *Accountability* horizontal; e Operações especiais feitas por este órgão de controle interno.

De forma geral, na parte de atuação e funcionamento, percebeu-se que foi unânime a defesa da CGU como importante agência anticorrupção do Poder Executivo Federal, porém, foi também unânime a constatação de que a CGU não possui os requisitos de independência e autonomia necessários para uma atuação mais eficiente de abrangência nacional. Dentre os problemas mais destacados, pode-se citar a necessidade de um aprimoramento maior na cooperação e integração com os demais atores do sistema de controle, bem como a necessidade de se efetivarem mudanças significativas com vistas a promover um controle mais focado em resultados, visto que seus procedimentos de auditoria, na percepção até de auditores internos (ARAÚJO, 2007), ainda são percebidos como formais e não gerenciais.

Na análise dos Relatórios elaborados pelos auditores fiscais, ficou evidente seu potencial por ser um documento informativo útil para os conselhos de políticas sociais em ações corretivas. Porém, notou-se, também, que são evidentes algumas questões que impactam no seu uso como ferramenta do controle social, tais como, a (in) tempestividade (apresentação em tempo hábil), a melhoria e aperfeiçoamento na *accountability* promovida pela CGU, a necessidade de conhecimento técnico específico, para uma melhor compreensão desse documento, principalmente, pelos entes municipais e a

---

<sup>31</sup> A palavra rent (renda) não se refere a pagamento a uma locação, mas deriva da divisão das rendas em lucro, salário e renda. Refere-se à busca de renda a ser obtida através da força política, transação consensual entre as duas partes, grupo de pressão, suborno dos burocratas para aplicar a sua autoridade legal para conceber benefícios legítimos e ilegítimos para os clientes. Na economia, *rent-seeking* ou busca de renda é uma tentativa de obter renda econômica pela manipulação do ambiente social ou político no qual as atividades econômicas ocorrem, em vez de agregar valor aos produtos. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Rent-seeking>. Acesso em: 04 abr 2019.

necessidade de maior participação dos conselheiros locais no processo de controle. Estas constatações são importantes, pois demonstram problemas que comprometem diretamente a confiabilidade atribuída aos relatórios, indicando que eles precisam evoluir na comunicação dos seus resultados (CARLOS, 2009; NASCIMENTO, 2015).

Analisando trabalhos mais atuais, a partir da transformação da CGU em Ministério da Transparência em 2016, verificou-se, em sua maioria, apenas, análises aparentemente com viés suave<sup>32</sup> nas exposições da transformação ocorrida no governo Temer. Geralmente relacionam as mudanças ocorridas como forma de uma medida burocrática da Administração Pública não afetando, assim, sua forma de atuar com autonomia.

Dessa forma, tais trabalhos causaram um estranhamento, pelo pouco teor de criticidade, até porque muitos versaram apenas sobre a importância da transparência, o acesso à informação, à prioridade que se deve dar na qualidade da informação e ao respeito ao cidadão, visando o desenvolvimento social. Portanto, tendo em vista o montante de recursos públicos federais envolvidos e sua importância no impacto social, sentiu-se a necessidade de uma análise mais profunda.

Na Dissertação de Caldas (2013), a temática discorreu sobre a “Corrupção e Composição dos Gastos Governamentais: Evidências nos Municípios do Brasil a partir do PFSP na CGU”. No desenvolvimento de sua temática, o autor buscou identificar evidências da relação entre corrupção e composição dos gastos governamentais nos municípios do Brasil. Assim, ficou evidente para Caldas (2013) que a atuação ilegal dos *rent-seekers* ou caçadores de renda, por intermédio de corrupção ou suborno, pode explicar o direcionamento de gastos governamentais pela corrupção. Os resultados encontrados demonstraram uma relação significativa e negativa entre corrupção e gastos com assistência social, indicando pouca atratividade para *rent-seekers* nessa espécie de despesa. Em contrapartida, foi evidenciada uma relação significativa e positiva entre corrupção e gastos com educação e saúde. Constatando que os maiores níveis de corrupção estão associados a maiores despesas em educação e saúde, mostrando que, apesar de serem áreas menos favoráveis para a atuação de *rent-seekers*, acabaram atraindo sua atenção devido à maior disponibilidade de recursos.

A temática da corrupção também fez parte da pesquisa de Vilhena (2017), que veio

---

<sup>32</sup> Nos trabalhos mais atuais, publicados a partir de 2016, houve uma atenção maior nas análises por parte desta pesquisadora, especialmente, em observar o posicionamento dos autores quanto à transformação da CGU para Ministério da Transparência, porém, nem todos os trabalhos retrataram essa transformação, como exemplo a dissertação de Neto (2017) e o artigo seguinte de Nascimento (2017).

referendada sob o título: “Combate à corrupção no Brasil: Avaliação da adequação da CGU ao exercício do papel de Agência Anticorrupção nos termos previstos na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”.

Nessa dissertação, o autor traz o tema da corrupção como foco e teoriza sobre esse problema que atinge a todos os países em maior ou menor grau. Como pressuposto, discutiu como, a partir da assinatura da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o Brasil tem buscado adequar-se ao que foi acordado internacionalmente. Isso posto, analisou as principais políticas anticorrupção desenvolvidas no Brasil com a participação da CGU, tanto na área da prevenção quanto na área de combate à corrupção. Na base teórica analisou os principais aspectos da corrupção, seu desenvolvimento histórico, conceitos e causas na sociedade brasileira, como também, as funções esperadas e as condições necessárias para que uma agência anticorrupção possa atuar de forma independente e eficaz.

Destacou que, para a Convenção, é importante enfrentar o problema da corrupção, por meio de quatro pilares principais: da promoção de medidas preventivas; da criminalização de atos relacionados à corrupção; da cooperação internacional em casos de atos de corrupção e da recuperação de ativos resultantes de atos de corrupção.

O autor constatou que a CGU vem exercendo um papel relevante na promoção de políticas preventivas, seja na promoção de mudanças legislativas, seja na realização de ações de promoção da transparência e do controle social. Nestas ações preventivas, vem contribuindo também para a promoção da transparência pública e da *accountability* no Brasil, que foi fortalecida pela criação do Portal da Transparência e pela aprovação da Lei de Acesso à Informação.

No que diz respeito à responsabilização, o autor destacou que, para os servidores públicos identificados em ações ilícitas, essa ação passou à condição de um consistente instrumento, que objetiva dissuadir possíveis atos de corrupção. Já na responsabilização das empresas, que porventura venham corromper agentes públicos, essa ação atua além dos processos de declaração de inidoneidade favorecidos pela aprovação da Lei Anticorrupção que passaram a ser responsabilizados, objetivamente, nos planos civil e administrativo em que a CGU atua como responsável, por grande parte dos procedimentos, como: instauração e julgamento dos processos administrativos de responsabilização e celebração dos acordos de leniência.

Porém, embora se tenha inovação legislativa e ocorrido ações realizadas em

parceria com outros órgãos, ainda foram detectadas fragilidades de coordenação entre órgãos, conforme demonstrou Vilhena (2017). Na análise de requisitos necessários para um trabalho eficaz e independente da CGU, o autor ainda evidencia que a CGU não possui independência e autonomia, conforme a Convenção, apesar da nomeação de seus dirigentes, da execução orçamentária e da contratação de pessoal estarem em consonância com o ordenamento jurídico.

Com referência às iniciativas de incentivo e disseminação de conhecimento sobre a prevenção da corrupção, este estudo evidenciou que a CGU tem adotado iniciativas para o cumprimento deste requisito. Entretanto, Vilhena (2017) declara que as fontes documentais levantadas se encontram dispersas em vários relatórios de gestão, não tendo sido demonstradas uniformidade e consistência na apresentação dos dados. Foi destacado pelo autor que a descontinuidade da Biblioteca Virtual sobre Corrupção (BVC) e a limitação de atividades de capacitação decorrentes de restrição orçamentária apontaram que estas ações não têm sido priorizadas pelo órgão, embora as análises realizadas não podem confirmar precisamente a suposição pela ausência de dados consistentes.

Na transformação da CGU, o autor foi enfático ao destacar que os últimos anos indicam um retrocesso na política anticorrupção brasileira, pois as ameaças de extinção e divisão de competências entre outros órgãos vivenciadas em 2016 foram afastadas. Além disso, para o autor, a mudança de nomenclatura e a saída da estrutura do órgão da Presidência da República parecem evidenciar que o combate e a prevenção da corrupção não são prioridades governamentais, além de sinalizar a falta de compromisso de continuidade das ações até então desenvolvidas. Como comprovação, o autor cita que as 134 restrições orçamentárias impostas têm paralisado diversas iniciativas do órgão desde o segundo mandato (2015-2016) do governo Dilma e foram agravadas no governo Temer (2016), tendo em vista que o corte de recursos e o comprometimento do desenvolvimento organizacional são fatores que comprometem a continuidade da Instituição (VILHENA, 2017).

Quanto às ações dos últimos anos, especialmente com a Operação Lava Jato, foi evidenciado, por este autor, que “é a descoberta de uma corrupção sistêmica que envolve, senão todos, a maioria dos partidos políticos, dos membros do poder executivo, ministérios em geral e em montantes absurdamente elevados”. E, pode-se “imaginar que se criou uma cultura de corrupção na administração pública no Brasil”. Assim, “o papel da CGU tem de ser relativizado frente a esse ataque sistêmico ao Estado brasileiro

engendrado por membros do sistema político e por empresas privadas ou públicas” (p.134).

Sob a temática “O papel da CGU no Sistema de Integridade Brasileiro”, Rico (2014) desenvolveu seu texto destacando que o combate à corrupção em Estados Democráticos de Direito depende profundamente da habilidade e da cooperação entre órgãos do próprio Estado para prevenirem e responsabilizarem atos ilícitos. Assim, a pesquisa teve como foco a CGU estudada sob a ótica dos “freios e contrapesos”, com o intuito de compreender seu papel no chamado Sistema de Integridade Brasileiro.

Para isso, Rico (2014) fez um apanhado da criação da CGU, desde 2003, enquanto órgão assessor da Presidência da República, composta por servidores das carreiras de controle interno, destacou, também, a emergência do órgão, com relativa rapidez, que se apresentou no cenário brasileiro como uma típica agência anticorrupção, com ações voltadas para competências quanto à prevenção da corrupção, promoção de responsabilizações administrativas, ouvidoria e controle interno. E ressaltou que por esse período a CGU teve participação direta ou indireta em atividades de aprofundamento dos controles democráticos do Estado.

Entre os resultados obtidos, para o autor, pelo período analisado, houve um expressivo crescimento de sanções administrativas no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como o estabelecimento de uma cooperação sistemática com outras instituições de *accountability* horizontal, a contribuição na elaboração de leis relacionadas e a participação em fóruns internacionais.

O trabalho de César Marx (2015), intitulado “A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil”, foi teorizado sobre a dualidade que, segundo o autor, está presente na concepção de controle interno, na atuação do órgão e na percepção de seus servidores em relação ao papel da instituição.

No estudo da literatura encontrada sobre o papel dos órgãos de controle interno, o Marx (2015) esclareceu a referência sobre dois polos de atuação, que ora parecem ser opostos, ora parecem se tratar da evolução de um para o outro. Nesse sentido, o controle interno costuma ser classificado entre controle contábil e controle administrativo, controle positivo e controle negativo, controle da legalidade e controle do desempenho, e a atividade de auditoria governamental, em auditoria regulatória e auditoria operacional. Ressalta-se que essa dualidade conceitual foi identificada tanto na percepção dos auditores quanto na atuação do órgão, como proposta para o fortalecimento tanto das

atividades de combate à corrupção quanto das atividades de aprimoramento da gestão.

Essa visão também foi verificada por parte dos servidores que têm a consciência de que a CGU exerce como função, tanto o combate à corrupção, quanto o aprimoramento da gestão. Assim, ao fazer essa “ligação entre o auditado e a estrutura de tomada de decisão do órgão de auditoria, o auditor dispõe de uma margem de discricionariedade, para decidir se considera uma determinada situação irregular ou não, conforme seu julgamento preliminar” (p. 82). Desta forma, Marx (2015) conclui que a mudança da forma de controle na Administração Pública passa necessariamente por uma mudança na cultura dos órgãos de controle, em que a modernização da gestão pública e a adoção de um modelo de controle de resultados devem envolver diretamente os órgãos de controle para que auditores e auditados se sintam comprometidos com a implantação de uma nova cultura de controle, atuando como parceiros e corresponsáveis pelos resultados dessas medidas como reestruturação organizacional do órgão.

Para Marx (2015), a atuação dos órgãos de controle interno deve envolver todas as etapas do ciclo das políticas públicas, inclusive com a participação no processo de planejamento dos programas governamentais, como forma preventiva de controle. E, assim, o controle passa a ser compreendido como parte do ciclo de gestão de políticas públicas e como atividade responsável por verificar se os resultados estão sendo alcançados conforme o planejado. No estreitamento dessas atividades, deve-se seguir as etapas de: planejamento, orçamento, gestão e controle, acompanhadas de aprimoramento da comunicação interna, readequação da metodologia de trabalho (uniformizando procedimentos) com a elaboração dos relatórios e sensibilização dos recursos humanos, ou seja, aprimoramento da gestão.

No final, o autor apresenta, ainda, propostas para se promover internamente a sensibilização dos servidores referente ao papel do controle interno, para se readequar a metodologia de trabalho e para se promover mudanças na estrutura organizacional de forma que contribuam para o fortalecimento tanto das atividades de combate à corrupção quanto das atividades de aprimoramento da gestão.

Quanto ao acesso à informação, destaca-se o trabalho “A qualidade da informação divulgada pelo Controle Interno Federal: Um comparativo entre a Transparência Ativa e os pedidos de acesso à informação realizados pela CGU”, de Cruz Neto (2017), que realizou uma análise de conteúdo dos pedidos de acesso à informação efetuados à CGU entre julho de 2015 e julho de 2017, através da comparação das informações

disponibilizadas pela CGU em transparência ativa, com os pedidos de acesso à informação realizados ao órgão via LAI. O objetivo da pesquisa foi evidenciar se as atuais práticas de transparência ativa empreendidas pela CGU atendem às demandas de informação da sociedade.

Para o autor, embora “o direito de acesso ao processo administrativo esteja assegurado pela Constituição de 1988” e seja “entendido como mais amplo do que o acesso ao processo judicial, uma vez que qualquer pessoa é titular desse direito”, assim que “tenha algum interesse atingido por ato constante do processo ou que atue na defesa do interesse geral”, o que revela uma boa prática de utilização da LAI à CGU, ainda carece de “qualidade da informação publicada pela CGU em transparência ativa”, (p.106). Ressalta-se que os resultados indicam que o conceito de satisfação, segundo os servidores do órgão, é insatisfatório de qualidade entre os usuários internos para os nove atributos analisados, dentre eles: prontidão, atualização, precisão, integridade, concisão, simplicidade, confiabilidade, clareza e ordem.

Ficou claro para Cruz Neto (2017), que apenas com uma sociedade estruturada, em que os cidadãos sejam conscientes de seus direitos e que tenham conhecimento da ação de seus governantes, poderá haver meio para a *accountability* fortalecer-se, uma vez que quanto maior o estágio democrático de uma sociedade, maior o interesse pela *accountability*.

Para o atendimento aos preceitos da LAI, foi que a Administração Pública passou a divulgar mais informações nos seus portais nesse período de analisado pelo autor, mas ainda perdura um elevado número de pedidos (através da LAI à CGU) que são desconsiderados “pela incompreensibilidade, repetição, informação sigilosa, inexistente”, (p.105). Isso se deve, muitas vezes, ao desconhecimento da sociedade em relação às competências de atuação da CGU, que é responsável pelo controle da aplicação dos recursos públicos federais, e que, às vezes, a população confunde a competência deste órgão com a própria execução da política pública. Por exemplo, no caso em que a competência de resposta pertence à Prefeitura Municipal.

Para o autor, isso também pode ser atribuído ao desconhecimento da população sobre as competências e abrangência da LAI, como exemplo, menciona o portal e-SIC (Sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão), que avisa, no início do registro do pedido de acesso, que a plataforma não é o canal adequado para apresentação de reclamações, solicitação de serviços e consultas sobre interpretação de normativos ou

denúncias. Mas nesse aspecto, o cidadão parece confundir a disponibilização de informações pelo setor público com os serviços propriamente desempenhados por uma Ouvidoria, como a apresentação de denúncia, reclamação, sugestões e elogios.

O autor conclui, então, por indução (CRUZ NETO, 2017 *apud* GIL, 2002), que as dimensões da *accountability* promovida pela CGU necessitam de aperfeiçoamento e melhorias. Assim, este achado se coaduna com os resultados destacados por Campagnoni *et al* (2015) e Raupp e Pinho (2013), que concluíram pela inadequada promoção de *accountability*, bem como por maiores incentivos à participação popular, em relação aos portais analisados.

Como conclusão, para Cruz Neto (2017) é possível inferir que a transparência ativa empreendida pelo Ministério da Transparência e pela CGU não atende às demandas informacionais, considerando que o conceito de satisfação da qualidade da informação, entre os servidores do órgão, foi insatisfatório para todos os atributos da qualidade da informação estudados, em razão das percepções dos servidores terem sido superadas pelas suas expectativas nos cenários analisados.

Nos 04 trabalhos mais relacionados ao TCE em geral, as temáticas ligaram-se à evolução das auditorias, visão geral dos TCs no Brasil, prestações de contas municipais, transparência, *accountability* (responsabilização), fiscalização e irregularidades nas auditorias das contas.

A tese defendida por Machado (2012) partiu da análise sobre “A promoção da *Accountability* na Fiscalização de Municípios do RS: a atuação do TCE na implementação do FUNDEB de 2007 a 2009”. Teve como objetivo, caracterizar a *accountability* da administração pública evidenciada nas práticas iniciais do TCE/RS no acompanhamento da implementação do FUNDEB no Rio Grande do Sul, no período de 2007 a 2009. Para esse intento, incorporou na pesquisa as diretrizes e mecanismos de *accountability* da administração pública, com base na investigação de orientações e procedimentos exercidos pelo TCE/RS em relação a administrações públicas municipais no Estado.

Como resultado, a autora concluiu que, mesmo com o aparato de procedimentos, orientações e práticas exercidas pelo TCE/RS na fiscalização da aplicação dos recursos da educação, que criam condições para a promoção da *accountability*, o rito processual de prestação de contas mostra limites, materializados especialmente na falta de acompanhamento do cumprimento das sanções imputadas aos gestores e na fragilidade

do funcionamento dos sistemas de controle interno das administrações municipais.

Essa situação de fragilidades nos TCs se mostrou recorrente nos estudos de Miranda (2013), quando pesquisou sobre o “Desenho Institucional do TC no Brasil (1890 a 2013): da Legislação simbólica ao "Gerencialismo Público" do ajuste fiscal”, no Rio de Janeiro. Em sua tese destacou que não houve um fortalecimento dos TCs para a cidadania dentro de uma suposta evolução diacrônica. Isto porque, para o autor, ocorreu e ainda vem se processando, uma configuração contraditória em contextos e conjunturas específicas envolvendo forças em conflito na trajetória de altos e baixos de uma República ainda não acabada.

Ainda dentro dessa configuração de força, o autor observou que os dilemas institucionais do organismo analisado não são uma novidade, tendo estado presentes em toda trajetória da formação do Estado brasileiro contemporâneo, sendo que esses impasses, as diferentes percepções de diversos atores e distintas concepções normativas sobre seu desenho conformam a instituição como um elemento ainda não resolvido da nossa democracia.

Com a temática instigadora “A quem prestam contas os TCs? Transparência, Politização e Governismo na *Accountability*”, Brandão (2017) trouxe um posicionamento bastante crítico e destacou que os resultados da transparência ativa permitiram constatar que a grande maioria dos TCs não demonstra em seus *sites* informações básicas de interesse público. Também constatou um alto índice de politização nos TCs, ultrapassando por vezes o limite constitucional. Admitiu que, embora não haja correlação entre as variáveis politização e transparência, ambas possuem altos índices, que reforçam suas constatações.

Os resultados no estudo de Brandão (2017) indicaram, ainda, que 86% dos conselheiros políticos foram classificados como governistas, demonstrando haver efeito negativo entre o controle político do governador e a probabilidade de nomeação de conselheiros de carreira burocrática. Assim, para o autor, a probabilidade de o governador nomear conselheiros técnicos é maior quando seu controle político sobre o legislativo é menor. No final, admitiu que seu trabalho revelou haver diversos indicativos de que os TCs funcionam como agentes do Poder Executivo e não da sociedade ou do Poder Legislativo.

No estudo de Soares (2018) sobre a “Taxonomia das irregularidades detectadas no processo de auditoria das Prefeituras: instrumento de apoio aos TCs brasileiros”,

houve o esclarecimento de que os TCEs brasileiros têm como função auxiliar as casas legislativas no julgamento das prestações de contas dos gestores municipais e que esse auxílio se dá por meio de análise das contas mediante o emprego da técnica de auditoria, que visa atestar a regularidade, ou não, das contas apresentadas, por meio da emissão de pareceres prévios. Porém, a autora chama a atenção para o fato da não existência de uma regra padrão de análise, assim, cada Tribunal o faz segundo documentos próprios, o que resulta em pareceres distintos para situações semelhantes, embora se tenha o registro e a evidência da situação econômico-financeira das entidades públicas brasileiras regidos pela Lei 4.320/64.

Com referência aos municípios, Soares (2018) esclareceu ainda, que essa lei junto com a LRF (Lei Complementar nº101/2000), regem o planejamento financeiro, a execução orçamentária e a gestão dos recursos sob os cuidados dos prefeitos, inclusive definindo limites, mínimos e máximos, para os gastos com educação, saúde e pessoal. Essas leis também abrangem boa parte dos atos administrativos dos gestores, no tocante a aspectos como: processos licitatórios, contratação de pessoas e realização de despesas, de modo que o não cumprimento das diretrizes legais nelas contidas enseja o cometimento de irregularidades por parte dos gestores públicos.

A partir destes trabalhos que versaram sobre os TCs, observaram-se constatações fortes, sérias e avançadas, com o passar dos tempos, apresentando um campo visível de tensão aprofundada, tornando o controle institucional mais distante da sociedade. De maneira geral, observou-se, nos autores dos quatro trabalhos analisados que tratam diretamente sobre as ações dos TCs, uma posição unânime quanto às ações preventivas e de repercussão tecnológica que os Tribunais de Contas devem aprimorar.

Na parte específica que traz a temática envolvendo o TCE/PI, selecionaram-se 05 trabalhos que trataram sobre a relação entre o Controle das Contas e o desempenho educacional; a análise das prestações de contas do TCE/PI sob o prisma da LRF; Federalismo, Gestão Municipal e a LRF; e *Accountability* (responsabilização) nos municípios piauienses. Passa-se, a seguir, a fazer um apanhado geral analítico a respeito destes estudos encontrados.

No trabalho intitulado “Federalismo: o que revelam o Controle de Contas e o Desempenho Educacional? O caso do Piauí/Teresina”, Melo (2014) fez a análise sobre o desempenho educacional e o controle de contas no caso do Piauí.

Melo (2014) ressaltou que tanto a qualidade da educação quanto o controle de

contas do fundo público da educação têm apoio nas teorias do federalismo e da responsabilidade política, *accountability* horizontal, respaldados na CF/88 ao estabelecer que cada ente federado é responsável por determinado nível de ensino em regime de colaboração técnica e financeira entre eles. No regime de colaboração técnica, o governo federal faz a avaliação do desempenho educacional nas subunidades federadas e, ao mesmo tempo, exerce uma regulação porque estabelece as metas de aferição da educação. Já o regime de colaboração financeira consiste, no âmbito do FUNDEF/FUNDEB, na complementação do valor per capita por aluno, e no do IDEB, no aumento dos recursos repassados pela União aos entes federados que não atingem, na aferição da qualidade da educação, estabelecida a partir de metas federais.

A construção dos dados de Melo (2014), ocorreu a partir dos pareceres do Ministério Público de Contas, do julgamento das contas e dos resultados do desempenho educacional dos municípios, no período de 2005 a 2008. A escolha do período pesquisado, segundo a autora, partiu do ano do início da avaliação da qualidade da educação concomitante a um mandato eletivo, com dados de uma amostra de 20 (vinte) municípios com população entre vinte e cinquenta mil habitantes. Os resultados revelaram que houve uma melhoria na qualidade da educação e um aumento na quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCs do Piauí, porém, não há relação entre os sistemas de controle.

Nos processos de prestação de contas, não se percebeu qualquer consideração sobre o controle político, muito pouco também sobre o controle social, mas os julgadores das contas se ativeram mais a atribuições ao controle burocrático e técnico. Destacou-se que “existência dos recursos para a educação é importante para melhoria do desempenho educacional apesar do controle de contas apontar pela ineficiência na aplicação dos recursos do FUNDEB/FUNDEF” (p. 145).

Na dissertação seguinte, Rufino (2015) pesquisou sobre “A influência do Controle Social na atuação dos conselheiros do TCE/PI”, com o objetivo de investigar de que maneira as demandas advindas do controle social influenciam na atuação e nos julgamentos proferidos pelos Conselheiros do TCE/PI.

Assentada em preceitos constitucionais, Rufino (2015) observou que um Estado democrático de direito se caracteriza pela possibilidade de acesso dos cidadãos ao controle dos serviços prestados pelo Estado e pela possibilidade de atuação da sociedade civil na

vida política e na tomada de decisões. Porém, ponderou que a incorporação dos novos atores na deliberação de políticas públicas não depende apenas do estabelecimento de instituições participativas, as quais foram conseguidas através da luta dos movimentos sociais, mas também da comunicação entre a sociedade e os órgãos estatais envolvidos neste processo em que os anseios sociais sejam expostos.

Quanto ao controle da gestão pública, destacou que a participação popular se dá por meio dos TCs, que devem manter sempre abertos canais de diálogo com a sociedade. Partindo de uma metodologia que envolveu uma pesquisa de campo de abordagem qualitativa, em que incorporou a compreensão dos Membros da Corte sobre o controle social, apurou-se, ao final, que os Conselheiros da Corte piauiense vêem “com bons olhos” o estreitamento dos laços entre a instituição e o controle social, já que o consideram como um aliado no exercício da fiscalização das contas públicas, porém, eles, ainda, se ressentem da grande carga política que envolve a execução do controle social pelo Estado.

Sobre sua própria atuação, os conselheiros admitiram que, influenciados pelas demandas sociais, aprimoram seu trabalho, realizando investigações e diligências para alicerçar suas decisões, pois o futuro desta Corte de Conta, alegam, depende de avanços e mudanças institucionais e, também, há o interesse em se ampliar a visibilidade deste órgão, “fazendo-o recuperar a sua legitimidade perante a sociedade” (RUFINO, p. 59).

Um ponto alto e bastante esclarecedor neste estudo foram as entrevistas que Rufino (2015) fez junto aos conselheiros, uma vez que essa ação favoreceu uma visão mais específica de como eles percebem suas ações internas e externas no TCE/PI, frente à sociedade piauiense. Assim, destacaram-se pontos relevantes evidenciados a partir de seus depoimentos, dentre eles, citam-se alguns, como: no modelo de composição de seus conselheiros, há indicações realizadas, as quais não contam com a participação da sociedade e sofrem com a influência do Poder Executivo, em que compromete a credibilidade do órgão; necessidade da agilidade de apreciação e julgamento dos processos de prestações de contas, havendo, assim, de acordo com os entrevistados, a necessidade em se discutir o modelo posto e a indicação; no processo de capacitação social, apesar das divergências a respeito do formato dos encontros, os conselheiros são a favor da continuidade da política de capacitação da sociedade civil desenvolvida pelo TCE/PI por meio da Escola de Contas.

Nesse sentido, Rufino (2015) considerou a Rede de Controle de Gestão Pública/RCGP um instrumento de proteção dos órgãos de controle, porque ajudou o

Tribunal a rever seus conceitos, a fazer uma autocrítica e coibir seus excessos, permitindo desenvolver suas próprias políticas de interação com a sociedade, embora se perceba que não tenha ganhado a percepção devida por parte da sociedade piauiense como um todo, mesmo com ouvidoria itinerante; também, destacou a necessidade de um controle social mais atuante que tenha consequência no controle externo.

Quanto aos representantes do MPC, estes se apresentam mais rígidos na apreciação das contas e como os que pedem mais rejeição, conforme observou Rufino (2015). Têm contundência nos pareceres mais ou menos uniformes na observância das leis, têm um papel de alerta, contribuem para decidir o voto, mas não decidem, embora se tenha a análise técnica dos auditores e jurídica dos procuradores que formam dois estribos em que se assentam os conselheiros, os julgadores, os juízes, que se baseiam para julgar a causa, sendo que o Procurador é o fiscal da lei e o conselheiro, o julgador. Nessa relação, pode-se inferir que o julgamento, por vezes, se torna difícil porque a palavra final cabe sempre ao conselheiro que pode ter interferência do poder político no julgamento das contas.

Quanto à LRF, houve a defesa desta lei vista como um marco, porque obriga o gestor a se planejar, embora se tenham críticas a ela e aqui se expôs uma como forma de evidenciar um fato relativo à Educação, percebido pelo conselheiro, o que contribui para dificultar um julgamento de contas, segundo Rufino (2015):

A LRF criou, também, determinadas circunstâncias engraçadas, por exemplo, ela estabelece os índices. Os índices são fixos, aí, o que é que ela faz? Aí a Dilma quer, porque a indústria automobilista entrou em crise, ela tira o IPI, quando ela tira o IPI, ela passa a vender mais, mas o IPI que entrava no bolo das transferências “voluntárias” cai, quando cai, o que era transferências “voluntárias” baixa, mas o índice de educação continua fixo. Então, você mantém o índice fixo e a transferência “voluntária” oscilante, resultado: você consegue cumprir o índice? Não consegue. Aí, você chega vai julgar o cara, diz: não, mas você não cumpriu o índice tá reprovado, como? O cara é um sujeito passivo da ação, independente dele, aquilo foi uma política (RUFINO, 2015. p. 86).

Ao tratar da avaliação dos membros do TCE/PI sobre os Conselhos de políticas públicas no Estado e sobre a sua contribuição ou não para o controle externo, Rufino (2015) buscou a avaliação dos conselheiros sobre estes Conselhos, a partir de três questões: 1) os Conselhos podem contribuir para a promoção do controle externo?; 2) os Conselhos, hoje, representam o exercício da cidadania ou apenas um instrumento

para promoção política? e 3) os Conselheiros acham viável que os representantes dos Conselhos possam expressar suas opiniões no Plenário do TCE/PI no momento do julgamento das contas públicas?

No geral, as respostas, segundo a autora, envolveram posicionamentos diversos, quais sejam: os Conselhos são ou deveriam ser importantes, mas têm o problema da escolha política de seus membros nos municípios e, assim, não adquiriram o status que podem ter; são incipientes, adormecidos, não funcionam na prática; se tiver uma qualificação de seus membros, estes podem ter uma enorme influência e ajudar nas decisões; tem pessoas que participam preocupadas com a comunidade mas outras têm finalidade de fazer dessa participação um trampolim para a vida política; muitos agem de forma negativa mas têm a atuação positiva daqueles que assessoram e previnem o gestor e, assim, têm melhorado a Administração; percebe-se que o cunho político prevalece em relação ao cunho da cidadania, prevalecendo a disputa que deve ser substituída pelo espírito público, pela cidadania que deve ser exercida de maneira universal; muitos conselheiros mostraram-se favoráveis sobre o espaço que se deva dar na Tribuna para ouvir não só os membros dos Conselhos, como os próprios deputados, vereadores porque eles são realmente os representantes do povo.

Quanto aos Conselhos, segundo Rufino (2015), há um espaço para a participação popular na jurisdição do TCE/PI, que caminha numa direção de vanguarda, pois seus conselheiros acompanham as discussões doutrinárias e incorporam as evoluções trazidas pela legislação.

O conteúdo destes escritos demonstra uma capacidade de conhecimento intrínseco ao TCE/PI e de seus problemas. A metodologia empregada por Rufino (2018) favoreceu sua pesquisa, pois, através dela, as dificuldades que se apresentaram nas ações do Tribunal emergiram com mais facilidade qualificando o trabalho, embora o seu teor crítico tenha se apresentado tênue.

A pesquisa de Deborah Santos (2015) trouxe para discussão a temática “A atuação do TCE/PI para o cumprimento dos pilares da LRF: uma análise das Prestações de Contas, realizando um levantamento de quais variáveis levariam à rejeição das contas públicas municipais pelo TCE-PI, tomando como base os pilares da LRF.

O estudo envolveu as prestações de contas julgadas em 2011, especificamente de 92 municípios, com processos transitados em julgado. Os dados revelaram sobre as contas de gestão: 52,2% foram consideradas irregulares, somente 3,3% foram

consideradas inteiramente regulares, enquanto 44,4% tiveram ressalvas. Esses dados revelaram ainda as imensas falhas de planejamento na gestão pública municipal do Piauí, de modo que, das Contas de Governo, 35,6% foram reprovadas, só 5,6% foram inteiramente aprovadas e a maioria, 58,9%, foi aprovada com ressalvas.

Neste último caso, apesar dos percentuais serem mais positivos que nas Contas de Gestão, o número de contas reprovadas ainda foi elevado. Foi constatada ainda a existência de divergência nos critérios de julgamento de contas entre MP e conselheiros, o que mostra que não há uniformidade em suas decisões, indicando assim que cada prestação de contas é analisada de forma particular e subjetiva. A partir de tais resultados, foi possível, para Santos (2015), concluir que não há um padrão específico que leve à aprovação das contas públicas dos municípios, mas certamente existem determinados fatores que aumentam a possibilidade de reprovação de contas.

Santos (2015), ressaltou que aos conselheiros são dadas garantias suficientes para julgar as contas públicas sem qualquer ingerência política, embora suas indicações sejam feitas pelo Poder Executivo ou Poder Legislativo. Engatizou ainda que a todos os conselheiros é dada a autonomia suficiente para serem imparciais e técnicos em seus julgamentos.

No geral, sentiu-se neste estudo falta de criticidade, uma visão do contexto maior sobre as ações dos órgãos, a aplicabilidade da lei, as ações dos gestores e do controle social.

Com a pesquisa intitulada “A relação entre a prática da Accountability e o Desenvolvimento humano nos Municípios piauienses”, Carvalho (2018) abriu a discussão com o objetivo de analisar as deliberações contidas nos pareceres prévios (contas de governo) e Acórdãos (contas de gestão), expedidos pelo TCE/PI, acerca das prestações de contas dos municípios piauienses, referentes aos anos de 2010 a 2013, sob a perspectiva da *accountability* horizontal, verificando se a prática de *accountability* - entendida como responsividade por parte dos gestores públicos - estaria relacionada às dimensões socioeconômicas dos municípios, tendo em vista que estas dimensões formam algumas características dos municípios piauienses.

Carvalho (2018), ao desenvolver um interessante e complexo estudo, argumentou que os TCs brasileiros têm como função auxiliar as casas legislativas no julgamento das prestações de contas dos gestores municipais, pontuando que esse auxílio se dá por meio de análise das contas mediante o emprego da técnica de auditoria, que

visa atestar a regularidade, ou não, das contas apresentadas, por meio da emissão de pareceres prévios e Acórdãos. Percebeu o autor que não existe uma regra padrão de análise; cada Tribunal o faz segundo documentos próprios, o que resulta em documentos distintos para situações semelhantes.

Assim, seu estudo propôs um instrumento (*software*) para auxiliar os TCs, de forma a contribuir para aumentar a objetividade das auditorias dos municípios brasileiros e a padronização das decisões exaradas nos pareceres, das prestações de contas dos prefeitos. Esclareceu que o software define uma classificação que poderá ser utilizada por todos os TCs, que avaliam a gestão pública municipal. Explicou, ainda, que essa ferramenta foi desenvolvida a partir da definição de um modelo taxonômico que integra as classificações de irregularidades já definidas por doze TCs: (TCE/AP; TCE/BA; TCM/GO; TCE/PI; TCE/PB; TCE/MT; TCE/SC; TCE/PR; TCE/RN; TCE/RS; TCE/RO; TCE/TO), em que a taxonomia proposta foi alicerçada em extensa pesquisa documental, baseada nos documentos que definiram as classificações, utilizadas por esses doze TCs, envolvendo a análise minuciosa de 1.914 irregularidades apresentadas nesses documentos.

Como resultados, Carvalho (2018) destacou a comprovação de sua tese nessa pesquisa, entendida como premissa maior de que, quanto menos desenvolvida for uma sociedade, menor é a probabilidade que esta venha a se preocupar com a *accountability* dos seus governantes. Conforme pôde compreender, nas relações de delegação, comportam conflitos reais na relação entre quem delega e quem recebe a delegação de poder, o que pode ocasionar o comportamento oportunista por parte do mandatário que, em muitas vezes, procura tirar proveito da posição que ocupa em proveito próprio, resultando, então, a necessidade de instituições de *accountability*.

Nas palavras de Carvalho (2018, p. 111) *apud* ((BOROWIAK, 2011), se “a cultura política espelha uma situação que os cidadãos e as partes interessadas não estão acostumados, dispostos e capazes de dar um passo à frente para exigir respostas dos governantes,” até “as instituições de *accountability* melhor projetadas serão ineficientes”.

Carvalho (2018, p.11), em concordância com (PRZEWORSKI, 2001), aprofundou um conhecimento sobre os governos dos Estados latinos ao destacar que a “deficiência dos governos nos Estados Latinos Americanos está relacionada não apenas às variáveis eleitorais e institucionais, mas aos elevados indicadores de desigualdade

social e econômica”, levando a entender “que a melhor eficiência dos governos e instituições democráticas poderá ser alcançada mediante condições sociais e econômicas mais favoráveis”.

Para Carvalho (2018), os resultados da pesquisa demonstraram uma tendência de elevação dos percentuais de contas de governo apreciadas na situação “*Aprovadas*” e na “*Aprovação com ressalvas*”. Esta mesma situação foi verificada nas contas de gestão dos municípios, sendo em sua maioria julgadas como “*Regulares*” e “*Regulares com ressalvas*”.

O autor ainda observou que o TCE/PI, como instituição de *accountability*, vem desenvolvendo suas atribuições no sentido de disciplinar e restringir as ações tomadas pelos gestores públicos, colaborando para assegurar que as ações praticadas pelos representantes políticos ocorram em consonância às normas e procedimentos estabelecidos nos dispositivos constitucionais e legais.

Ao tratar sobre a baixa associação entre as dimensões socioeconômicas e as práticas de *accountability* nas contas de governo, exceto para os municípios que possuíam maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal/IDHM Educação no ano de 2013, foi percebido que os gestores municipais, enquanto responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas, cometem falhas e imperfeições durante este processo governamental. O autor defende que, para coibir tal prática, há a necessidade de que a sociedade se mantenha mais informada e busque participar conjuntamente com seus representantes políticos dos processos de formulação e deliberação política, bem como deve atuar de maneira mais ativa no acompanhamento da gestão pública como um todo. Também foi constatada a existência, estatisticamente significativa, da associação entre o desenvolvimento socioeconômico dos municípios piauienses e a prática de *accountability* por parte dos gestores municipais.

Sobre a dissertação de Sousa (2018), “Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e seu impacto no controle da execução das despesas com pessoal: um estudo nos Municípios piauienses”, estudo alicerçado a partir da LRF, acentuou-se que o propósito desta lei deve partir de uma ação planejada e transparente, com o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para o autor, essa lei trouxe uma série de inovações no controle e gerenciamento do setor público brasileiro, entre as quais se destacam os limites das despesas com pessoal e as penalidades caso não haja o respectivo cumprimento. O foco do estudo avaliou, na

totalidade dos municípios piauienses, o impacto causado pela LRF no tocante aos limites impostos para as despesas com pessoal.

A metodologia ocorreu através da abordagem quali-quantitativa dos dados, obtidos pela comparação entre a situação dos municípios nos três exercícios anteriores à vigência da LRF (1997- 1999) e a situação desses mesmos municípios nas três últimas demonstrações contábeis publicadas, ou seja, as dos exercícios de 2013 a 2015. O estudo incluiu também um levantamento das sanções aplicadas pelo TCE-PI, em caso de não cumprimento do limite com gasto com pessoal nos municípios investigados. A análise documental foi realizada em relatórios auditados pelo TCE/PI. Na conclusão, Sousa (2018) destacou que a LRF não gerou, para as prefeituras piauienses, a eficiência esperada no que concerne aos gastos com pessoal nos períodos estudados.

Os resultados evidenciaram que o limite estabelecido pela LRF para o controle dos gastos com pessoal e encargos não foi suficiente para reduzir a participação desse tipo de despesa no total das despesas públicas dos municípios piauienses. Da comparação entre o período anterior à vigência da LRF e o posterior, o que se verificou foi justamente o contrário. Verificou-se que a participação dos gastos com pessoal cresceu de forma significativa no período posterior à vigência da LRF considerado para a análise, ou seja, os percentuais dos gastos com pessoal no período de 2013 a 2015 foram superiores aos índices dos gastos com pessoal verificados no triênio imediatamente anterior ao da vigência da LRF, ou seja, 1997 a 1999.

Para o autor, esses resultados podem sugerir que a LRF, pelo menos no tocante aos gastos com pessoal nos municípios piauienses, ao invés de promover a redução dessas despesas e a conseqüente contribuição para a queda do nível de endividamento, parece ter produzido um efeito contrário, uma vez que municípios que antes da LRF apresentavam índices módicos de gastos com pessoal podem ter interpretado o limite de 54% fixado pela referida lei como sendo o ideal, como um patamar supostamente sugerido pelo legislador, quando na verdade o objetivo da lei é que as administrações apresentem, tanto quanto possível, resultados abaixo daquele percentual.

Outra possibilidade admitida por Sousa (2018) é que o aumento dos percentuais dos gastos com pessoal nos municípios do Piauí, numa direção contrária àquela visada pela LRF, não tenha sido estimulada pela permissão de atingir o percentual de 54%, mas uma conseqüência da contínua elevação do número de servidores para atender à crescente demanda pela melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados e da

implementação das várias políticas públicas impostas pela CF/88, regulamentadas somente nos anos posteriores, especialmente nos campos da educação e da saúde. Acrescentou ainda que, com o passar do tempo, sobrevém a inatividade de servidores, o que também contribui para o aumento das despesas com pessoal.

No tocante a essas possibilidades, o Sousa (2018) observou que o legislador da LRF não foi feliz ao não contemplar, no bojo dessa lei, uma diferenciação entre a situação na qual o aumento dos gastos com pessoal<sup>33</sup> tenha tido como contrapartida a implementação de políticas públicas e/ou o incremento da qualidade dos serviços públicos prestados de outra situação, como exemplo, em que o aumento dos gastos tenha sido para realizar terceirizações de serviços com vistas a burlar a regra do concurso público, ao usar os empregos terceirizados para a “compra” de eleitores, além de outras práticas ímprobas.

Essa lei não levou em conta que os municípios do Piauí, como de resto ocorre em todo Brasil, têm entre si uma grande diferença nas condições socioeconômicas, como também apresentam portes bastante distintos, considerando os aspectos como a capacidade de arrecadação e as atividades produtivas desenvolvidas, além de outras. Dessa forma, ignorando variáveis como a utilidade/qualidade dos gastos efetuados com pessoal e as realidades socioeconômicas dos municípios, a LRF estabeleceu limites e punições aplicáveis indistintamente a todos os gestores, gerando inúmeras situações de injustiça, com consequências graves para as populações que se beneficiariam com a prestação dos serviços públicos inviabilizada em virtude desse quadro.

Em pesquisa no *site* do TCE/PI, o autor verificou que, “do total de 224 municípios piauienses, 136 (60%) foram notificados no ano de 2016, por não terem cumprido o limite dos gastos com pessoal estabelecido pela LRF” e com o propósito de que adotassem medidas para reduzir tais gastos. O total “das prefeituras dos 136 municípios em referência gastou, no primeiro semestre de 2016, mais de 49% da RCL (Receita Corrente Líquida) com o pagamento do funcionalismo público, o que as colocou na situação definida na LRF como situação de alerta”. Por seu turno, “um total de 80 municípios piauienses ultrapassaram o limite legal de 54% da RCL em gastos com pessoal”,

---

<sup>33</sup> Atualmente no Piauí (01/03/2020) os professores estão em greve e uma das causas é o não reajuste do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (PSPM), lei nº 11.737/2008, condicionado a que o governo saísse do limite prudencial da LRF, o que não ocorre há dois anos (reajuste de 4,31% de 2019 e reajuste 12,84% de 2020). Alguns professores ativos receberam o reajuste, em alguns meses de 2019, em forma de auxílio alimentação e os inativos ficaram de fora deste reajuste. Disponível em: <https://www.sintepiaui.org.br/> Acesso em 01/03/2020.

extrapolando o citado limite (p.94).

Logo, a hipótese que o autor buscava confirmar, a saber, de que a LRF produziria o efeito esperado pelo legislador, ou seja, de reduzir os gastos com pessoal e impactar positivamente na redução dos déficits públicos, acabou não sendo confirmada. Em termos de cifras, os gastos com pessoal, ao invés de serem reduzidos, como esperado, na verdade, tiveram um crescimento nominal. Então, o autor pode afirmar, conclusivamente e por consequência, que, em termos numéricos, se a LRF contribuiu para que, nos municípios piauienses, houvesse uma redução nos sucessivos déficits orçamentários, tal contribuição certamente não proveio das rubricas relativas aos gastos com pessoal.

Todavia, com relação a uma avaliação geral sobre os demais trabalhos apresentados, observa-se que houve, de certa forma, uma unanimidade sobre a afirmação de que a LRF fortaleceu o controle nas contas públicas no Brasil e é um diferenciador em relação aos períodos anteriores à sua promulgação.

Sobre os CACS do FUNDEB, foram destacados 07 trabalhos que analisaram temas envolvidos com a atuação, visão e formação dos conselheiros, controle social das contas, financiamento, irregularidades na prestação de contas.

Em uma dissertação bem redigida e contextualizada, Braga (2011) teorizou sobre “O Controle Social da Educação Básica Pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB” e se diferenciou, ao trazer para o debate uma abordagem metodológica que se aproxima do materialismo histórico dialético, situando-se numa perspectiva qualitativa e considerando as contradições na atuação dos conselhos.

Como resultado, o estudo apontou que a visão do controle social em Educação carece ainda de um viés crítico que dê conta das contradições envolvidas na atuação dos conselhos que, criados em um contexto das ideias neoliberais e dos organismos internacionais, surgem como instrumentos de colaboração dos sistemas de controle no processo de municipalização das políticas educacionais, mas também como resultado da luta da sociedade civil pelos seus direitos sociais. Assim, expõe que existe um caráter contraditório imanente nos CACS do FUNDEB, na sua atuação técnico-contábil demandada pelas normas e regras oficiais e o seu aspecto político-formativo, como aspiração da população por uma educação de qualidade social. Essa contradição permite, segundo Braga (2011), pela estratégia da guerra de posição, que esse conselho seja um palco de lutas entre interesses dos trabalhadores, utilizando a fiscalização

técnica como espaço de participação e de materialização de direitos sociais.

Por sua vez, no trabalho de Soares (2011) sobre o “Controle Social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB do Município de Teresina (2004 a 2009)”, elaborado por esta pesquisadora, analisou-se a temática do conselho a partir da questão: até que ponto o CACS cumpriu seu papel conforme funções legais atribuídas no espaço de tempo de 2004 a 2009?

Os resultados apontaram que o CACS do FUNDEF/FUNDEB, em seus anos iniciais, teve muitos problemas em sua operacionalidade, chegando a 2009 com uma estrutura organizada, funcionando com documentação acessível, mas ainda com pouca visibilidade no meio educacional e na sociedade como um todo. Em relação à participação dos conselheiros, foi visível a carência de uma prática mais qualificada, principalmente por apresentarem dificuldades em entender as contas do FUNDEB. Isso explicita a defesa da necessidade do cumprimento pleno da função de controle social dos recursos da educação vinculados a uma qualificação constante dos conselheiros e à efetiva representatividade de cada segmento na fiscalização desses recursos.

Em mais uma dissertação bem escrita e teorizada, Pontes (2015) introduziu a temática dos conselhos em “Atuação dos Conselhos de Políticas Públicas do FUNDEB e o combate à corrupção”. Embora pertença à área da Administração, o autor, em vasto campo teórico, enriqueceu seu referencial bibliográfico com teóricos do Financiamento da Educação, além de demais autores.

No corpo do trabalho teorizou sobre a corrupção e controle social, envolvendo estudos sobre a corrupção em duas vertentes: a Teoria da Modernização (resquíio do patrimonialismo português) e a Teoria Econômica “rent seeking”/busca renda. Também explicou a Teoria da Agência (Sociedade/principal contrata um gestor público/agente, a assimetria, e o controle social/reduzir chance desse comportamento).

Na parte metodológica, fez uso dos relatórios do PFSP (CGU) dos anos de 2013 e 2014, em que foram selecionados 12 municípios que apresentaram irregularidades na gestão do FUNDEB. Dessa forma, segundo critérios da CGU, pesquisou os CACS do FUNDEB considerados de atuação eficiente, para verificar a influência dos conselhos na identificação de práticas corruptas apontadas na gestão do Fundo. Utilizou-se como método de pesquisa, entrevista com treze conselheiros de três destes municípios, análise das atas de reuniões e pareceres conclusivos dos respectivos CACS do FUNDEB, e aplicou questionário para 15 conselheiros de nove municípios. Os resultados apontaram

para uma atuação eficiente dos conselhos no que diz respeito a ações consideradas mais simples, como conferência de extratos bancários de movimentação de recursos do FUNDEB e de folhas de pagamento, mas indicaram uma forte limitação no que diz respeito à capacidade dos conselhos em identificar práticas corruptas, principalmente, por falta de conhecimento técnico para o exercício da fiscalização.

O estudo de Pontes (2015) também procurou fazer a diferença entre o conceito de corrupção e o de irregularidades de gestão que, apesar de serem extremamente próximos, podem se diferenciar em relação à intencionalidade do ato. Na irregularidade, “menosprezo das legislações pertinentes e das boas práticas administrativas” explicou que nem sempre estão associadas a ganhos individuais, apesar de esta hipótese ocorrer raramente (p.21). Também evidenciou que alguns conselheiros do CACS do FUNDEB “sequer sabiam da possibilidade de se requisitar documentos referentes a licitações com os recursos do FUNDEB” (p.38).

Desta forma, o autor inferiu que algumas ações são mais fáceis de fiscalizar porque não exigem conhecimento técnico e, também, que há dificuldade e dependência do CACS do FUNDEB em relação ao poder público municipal para realizar suas ações como a elaboração de parecer conclusivo, a análise de folha de pagamento, extrato bancário, obra *in loco*, centralização das funções e decisão da pauta a cargo do presidente, existindo pouca participação dos outros membros/assimetria, pois algumas falas são valorizadas em detrimento de outras, “dependendo de quem fala e não exclusivamente da importância do que é dito” ( p. 40).

Assim, em um ambiente ainda com infraestrutura tecnológica precária como nos municípios em que as entrevistas foram realizadas, o acesso à informação é dependente do posicionamento da prefeitura em relação ao controle social, dado que “quase a totalidade dos documentos não se encontra disponível em sítios eletrônicos ou em outros meios de acesso público, sendo acessíveis apenas por consulta direta aos arquivos” (p.44).

Os relatórios da CGU analisados apontaram para restrições por parte do Poder Executivo ao funcionamento do CACS do FUNDEB local, no que se refere à disponibilização de informações que implicava, obrigatoriamente, no exercício ineficiente das atribuições do conselho, “além de que não dispunha de infraestrutura adequada para o exercício de suas funções”, (p.45), embora se tenha esta garantia na lei do FUNDEB, § 10 do artigo 24. Porém, para Pontes (2015), “soa estranho um conselho com estas funções funcionar com uma estrutura favorecida por quem ela deve controlar

e dentro desta própria estrutura do poder público seja ele municipal, estadual e federal”. Talvez, “fosse melhor que funcionasse mais próximo aos órgãos fiscalizadores”. Assim, essa contradição é apontada por alguns teóricos que afirmam que o conselho existe mais para efetivar a questão burocrática (p.44).

Para o autor, pode-se pressupor que “os CACS-FUNDEB eficientes inibem pouco ou não previnem a prática de irregularidades graves” (p.51), que causam prejuízo ao erário através de atos corruptos, como licitações que muitas vezes se configuram em uma irregularidade difícil de localizar até por não terem contato. Embora seus limites, suas ações têm contribuído para que alguns órgãos de controle combatam a corrupção nos municípios.

Pontes (2015) ainda discorre que capacitação dos CACS do FUNDEB se coloca como um aspecto vital, sendo o principal desafio para o efetivo funcionamento desse espaço de participação como uma interface fiscalizadora do uso de recursos públicos. Nesta perspectiva, entende que o desafio principal é a falta de conhecimento, capaz de colaborar para esta atuação limitação, ou seja, a falta de clareza com relação à competência da fiscalização por parte do poder público dos recursos da complementação da União no FUNDEB. Assim, apesar de estar prevista na legislação a responsabilidade dos TCEs ou dos TCMs, onde houver, como também da CGU, na visão dos conselheiros, há muita dificuldade de formalização de denúncias, de acesso e a ausência de respostas tempestivas que contribuem para desestimular o controle social.

Diante do exposto, o autor acredita que os CACS do FUNDEB, quando garantidas as condições básicas para o exercício adequado do controle social, são um meio de participação social que pode ser eficaz para garantir a aplicação correta dos recursos do FUNDEB, referentes aos gastos de pessoal, necessitando, contudo, de uma melhor qualificação para exercer este controle no que se refere à prevenção da prática de corrupção. Esses conselhos têm um potencial de realizar o controle social sobre parte dos recursos da Educação quando os conselheiros têm uma formação adequada que lhes garanta compreender o funcionamento do financiamento da Educação como um todo e, especificamente, o funcionamento do próprio FUNDEB.

Sob orientação de Nicholas Davies, Gonçalves (2015) estudou a temática “O Financiamento da Educação e o potencial de Controle Social dos conselhos do FUNDEB: o caso de SINOP”, na perspectiva do materialismo histórico. A autora defendeu que os CACS do FUNDEB, através de suas ações, em tese, deveriam contribuir

para o fortalecimento do controle social sobre os gastos dos recursos públicos na educação básica pública. Também destacou que, desde a legislação do FUNDEF (Lei nº 9.424/1996), esses conselhos que já tinham sido criados, e, somente com o FUNDEB vigente, ganharam mais visibilidade no plano do controle social.

O percurso metodológico se deu por meio de entrevistas semiestruturadas, aplicação de questionários, análise das atas e pela observação de algumas reuniões do colegiado, em que se evidenciou que o CACS do FUNDEB: é inoperante, há problemas de participação não efetiva para a realização das atribuições, os membros não se sentem autonomizados e o próprio colegiado revela-se bastante frágil para o exercício do controle social.

Com base na perspectiva histórico-crítica, o estudo permitiu identificar como contradição do controle social o frágil processo de democratização das relações do Estado com a sociedade civil, pois os segmentos populares da sociedade civil apresentam-se, em grande maioria, alienados, desinformados e distantes dos processos de validação da cidadania.

A pesquisa de Freire (2016) evidencia, a partir dos estudos sobre “A Câmara do FUNDEB do CME de Alta Floresta - MT: lemas e dilemas na atuação”, que o conselho tem atuação de forma burocrática. Em cumprimento à legislação, apresenta fragilidades no plano de suas funções, é limitado em sua funcionalidade e quanto à forma hegemônica de participação dos conselheiros, esta acontece como participação instrumental. Assim, o autor discorreu que esse processo pressupõe transformação da cultura de participação, principalmente, dos representantes da sociedade civil, para fortalecer o controle social que se atribui como função precípua ao colegiado.

Por estas constatações, o estudo observou que são muitos os desafios para os conselheiros da Câmara do FUNDEB, em especial, sobre o acompanhamento e controle social dos recursos aplicados na rede pública municipal para se alcançar uma educação de qualidade, dada a conjuntura política e econômica do país.

O autor também ponderou que essa qualidade depende de um projeto coletivo que seja ético-popular frente às constatações de falta de discussão política, da apatia dos representantes da sociedade civil aos assuntos técnicos tratados assim como do silenciamento desses segmentos, o que demanda capacitação, em nível técnico contábil e de formação política, para se obter outro rumo às deliberações da Câmara, visando alcançar status de controle social efetivo ao seu funcionamento.

A dissertação de Dias (2017), “O funcionamento dos CACS do FUNDEB e seu Regime Jurídico”, se apoiou nos dados cadastrais dos conselheiros fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os quais indicaram que os conselhos estavam, no mês de maio 2016, regularmente constituídos em 90% dos municípios brasileiros.

Sobre os estudos nas pesquisas acadêmicas existentes, não diferente dos demais estudos aqui explicitados, como os problemas no formato jurídico-institucional dos conselhos, detectam-se falhas, como: existência unicamente formal, para que sejam mantidos os repasses de recursos públicos; o nível de exigência de conhecimento técnico exacerbado e não compatível com aquilo que se espera dos conselheiros; a falta de autonomia dos conselhos; excesso de ingerência do Poder Executivo. Assim, os dados da pesquisa de survey realizada com a aplicação de questionários, por *e-mail*, a 1.152 conselheiros, permitiram a Dias (2017), a obtenção de informações possíveis de serem generalizados sobre as condições de infraestrutura dos CACS do FUNDEB municipais, o seu funcionamento, uma avaliação sobre o exercício de suas atribuições, o processo para a composição desses conselhos e o grau de sua autonomia em relação ao Poder Executivo.

O exame realizado permitiu verificar, na visão do autor, que os conselhos padecem por limitações causadas pela sua dependência do Poder Público, pelos vícios persistentes na eleição de seus membros, pela precariedade da formação inicial e continuada dos conselheiros e pela limitação das informações a que obrigatoriamente têm acesso. Os CACS do FUNDEB, em princípio, deveriam contribuir para o fortalecimento do controle social sobre os gastos dos recursos públicos na Educação básica pública, mas o próprio órgão colegiado revela-se bastante frágil para o exercício do controle social.

Tratando-se, especificamente, do Financiamento da Educação, selecionaram-se 08 trabalhos, sendo 04 Dissertações e 04 Teses. Nesse percurso teórico, também mereceram atenção trabalhos que trataram do financiamento da educação como um todo, envolvendo a Educação Básica, FUNDEB, federalismo brasileiro, desigualdade territorial, e a gestão municipal, em especial a gestão em municípios nordestinos.

Introduzindo esse debate, Paulo de Sena Martins (2009) teorizou sobre “O Financiamento da Educação Básica por meio de fundos contábeis: Estratégia Política para a Equidade, a Autonomia e o Regime de Colaboração entre os Entes Federados”.

O estudo ancorou-se na experiência anterior do FUNDEF, em que Martins buscou

verificar se o FUNDEB pode constituir-se enquanto instrumento capaz de assegurar o financiamento da educação básica pública de maneira equânime e ajustada à estrutura do Estado Federal, de acordo com o modelo cooperativo estabelecido pela CF/88.

Os resultados da pesquisa mostraram que o FUNDEB não impediu a criação de novos problemas para o financiamento da educação básica, tais como a aplicação dos recursos indistintamente, o que entra em choque com a tentativa de organizar o financiamento a partir dos custos, e a inclusão das matrículas privadas da educação especial e das creches de forma permanente, para além de um prazo de transição. No entanto, os resultados demonstraram o aproveitamento da experiência anterior do FUNDEF, permitiu que o FUNDEB alcançasse alguns aperfeiçoamentos, como a sua extensão a todas as etapas e modalidades da educação básica bem como a definição de uma forma mais racional de equacionar a complementação da União.

Na dissertação de Valle (2011), há a inferência de que a dependência dos recursos do FUNDEB influi sobremaneira, no desempenho do município.

Na tese, “O Financiamento da Educação (1996 – 2012) e o regime de colaboração: a Rede Pública Estadual de Ensino do RGN”, Oliveira (2014), observou que a política de financiamento da educação por meio de vinculações e Fundos contábeis não constitui instrumento de equalização dos gastos por nível de ensino, pois, apesar desses mecanismos serem uma tentativa de compatibilizar e equilibrar as demandas da população nas diversas localidades, precisa ser aprimorada com transferência financeira da União aos entes subnacionais com menor capacidade de arrecadação própria. A superação dos desafios à oferta de educação básica com qualidade está na necessidade de ajuste do sistema tributário nacional que dá suporte financeiro à manutenção dos sistemas de ensino públicos, sendo preeminente a repactuação federativa, de modo a substituir o financiamento atual por um financiamento que dê efetiva condição material e humana, adotando procedimentos que assegurem educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a nação.

A dissertação sob o título “Avaliação do impacto das auditorias do FUNDEF sobre os insumos educacionais” de Longo (2014) trouxe para o debate a avaliação do impacto do PFSP da CGU na gestão municipal dos recursos do FUNDEF. Para o desenvolvimento do estudo, Longo (2014) teve como base o trabalho de Zamboni Filho (2012) por se tratar de um estudo similar ao seu em alguns aspectos e principalmente pelo fato deste teórico ter feito a primeira avaliação da efetividade do PFSP na dissuasão

da corrupção ao estudar, para cada município fiscalizado pelo PFSP, os indicadores de conformidade para os programas PSF (Saúde da Família) e Bolsa Família.

Longo (2014) apresentou, como principal diferença da estratégia deste trabalho em relação ao de Zamboni Filho (2012), o “momento” em que as fiscalizações da CGU podem impactar o comportamento do gestor local, tendo em vista que Zamboni Filho (2012) teve seus estudos observando que um aumento da probabilidade do município ser auditado seria suficiente para dissuadir ações inadequadas dos gestores municipais, isto é, existia a crença em uma alteração de comportamento na gestão municipal “antes” da fiscalização da CGU. Assim, Longo (2014), partindo destes pressupostos, definiu a estratégia de seu trabalho para avaliar o comportamento do gestor local “após” a fiscalização da CGU. O objetivo geral foi avaliar se as fiscalizações realizadas foram efetivas para reduzir desvios na gestão municipal na execução das políticas públicas. Ou seja, se houve uma melhor aplicação dos recursos federais na área de educação por parte dos gestores locais após as fiscalizações da CGU.

No delineamento metodológico pesquisado, foi utilizado o método de diferenças em diferenças<sup>34</sup>, que permitiu aferir a diferença na aplicação dos recursos do FUNDEF entre os municípios fiscalizados, chamado de “grupo de tratamento”<sup>35</sup>, e entre os que não foram fiscalizados, denominado “grupo de controle”, entre dois períodos, antes e depois das fiscalizações.

Sob esse aspecto, foram utilizados dados das fiscalizações da CGU realizadas em 2003 e 2004 em municípios dos estados da Bahia, Pará, Maranhão e Piauí. Na comparação entre os municípios fiscalizados e os não fiscalizados pela CGU nos dois períodos, foram utilizados indicadores de gestão do ensino fundamental elaborados com informações relacionadas à rede escolar municipal nos mesmos estados entre dois períodos de 2002-2005 (até 2005 porque é logo após a fiscalização da CGU) e 2002-

---

<sup>34</sup> Longo (2014) explicita, através de um breve histórico, que este método, de acordo com Angrist (2008), foi utilizado primeiramente pelo físico John Snow no século XIX, em Londres, para provar que o meio de contaminação da cólera era a água ao invés do ar. Para isso, comparou a taxa de mortalidade por cólera de distritos que eram abastecidos de água por duas diferentes companhias, sendo que, até 1852, ambas as companhias utilizavam a água da suja região central de Londres do rio Thames. A partir desse ano, uma das companhias passou a captar a água da nascente do rio, relativamente mais limpa. Assim, ao comparar a taxa de mortalidade dos distritos abastecidos pelas duas companhias, antes e depois da mudança de uma das companhias, o físico percebeu um decréscimo na mortalidade nos distritos abastecidos pela companhia que deixou de coletar água na região central de Londres.

<sup>35</sup> Para o período de 2005, o Grupo de controle foi composto por 859 municípios e o de tratamento foi composto por 135 municípios, sendo que, no Piauí, os municípios respectivos a cada grupo foram 196 e 25 municípios. Para o período de 2009, o Grupo de controle foi composto por 709 municípios e o de tratamento foi composto por 119 municípios, sendo que, no Piauí, os municípios respectivos a cada grupo foram 165 e 24 municípios.

2009 (até 2009, por ser o final do mandato do prefeito eleito/reeleito), antes e depois das fiscalizações.<sup>36</sup> Assim, o impacto da política avaliada é a diferença entre períodos pré e pós-tratamento da diferença entre as médias da variável de resultado dos grupos de controle e tratamento em cada período.

Para Longo (2014), o escopo do trabalho restringiu-se aos quatro estados, porque foram apenas estes estados que receberam a complementação dos recursos do FUNDEF por parte da União entre os anos 2001 e 2004.

Também foram criados indicadores com o objetivo de captar aplicação de recursos do FUNDEF em quatro dimensões da gestão pública municipal do ensino fundamental: infraestrutura das escolas, equipamentos das escolas, dependências das escolas e docentes/funcionários das escolas. Os aspectos da gestão do FUNDEF auditados pelas equipes da CGU nos municípios fiscalizados que receberam complementação federal no período foram sintetizados em cinco pontos de verificação: atuação do controle social, utilização dos recursos na finalidade adequada, compras de insumos escolares, contratação de obras de infraestrutura escolar e aplicação de pelo menos 60% dos recursos do Fundo na remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais em educação do ensino fundamental.

Como um dos suportes para este trabalho, o autor evidenciou a contribuição de Mendes (2004), que apresentou uma tabulação das constatações mais frequentes relacionadas à gestão do Fundo nos municípios fiscalizados por este período, destacando que “em apenas 1% dos municípios fiscalizados, não foi constatada nenhuma irregularidade” (p.23).

Abaixo o quadro demonstrativo 3 com as constatações detectadas por Longo (2014) nos quatro estados (Bahia, Maranhão, Pará e Piauí), pela CGU em 2003:

Quadro 3 - Demonstrativo de Evidências/Constatações da CGU - 2003

<b>EVIDÊNCIAS/CONSTATAÇÕES NOS 4 ESTADOS FISCALIZADOS -2003</b>	<b>PORCENTAGEM</b>
Ineficácia dos CACS do FUNDEF	73%
Desvios de finalidade	63%
Baixa qualidade de controle gerencial	52%
Indícios de fraudes em processos licitatórios	43%

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da Dissertação de Longo (2014)

<sup>36</sup> A segmentação nos dois anos foi utilizada para observar o impacto (indicadores de gestão municipal do ensino fundamental), no curto e no médio prazo, das fiscalizações da CGU na atitude dos gestores municipais, com o intuito de observar ações tanto dos mesmos gestores como dos novos após a eleição municipal de 2004. De 2002 a 2009, decresceu o número de aluno (também no ensino privado) e de escolas e aumentou o número de professores e servidores.

Por estes dados, percebe-se claramente a não aplicação dos recursos da melhor forma na rede municipal de ensino, além de uma premente necessidade de participação e controle social dos recursos financeiros públicos educacionais.

Longo (2014) explicitou que, para o seu trabalho, a aleatoriedade na seleção dos municípios permitiu simular, com algumas restrições, um experimento para avaliar a diferença na gestão municipal, após determinado período, dos recursos direcionados ao ensino fundamental entre os municípios fiscalizados e os não fiscalizados pela CGU nos quatro estados que receberam a complementação da União já no período de 2003. Assim, foi possível fazer a comparação entre os municípios com os demais municípios em quatro dimensões e dois períodos diferentes.

Em Zamboni Filho (2012), os resultados da avaliação sobre a efetividade do programa de fiscalização da CGU para dissuadir a corrupção se mostraram ambíguos. Isso porque, é capaz de dissuadir irregularidades/ilegalidades por parte dos gestores municipais na realização de compras públicas, mas ineficaz para garantir que os objetivos das políticas públicas sejam atendidos. Destacou que, tanto no caso do Bolsa Família quanto no do PSF, os dados sinalizaram que o incentivo (como a comunicação ao município da probabilidade de ser auditado) não foi efetivo para alterar o comportamento dos gestores locais na gestão das políticas.

Esses dados mostraram, que houve uma redução na incidência de irregularidades/ilegalidades nos processos licitatórios dos municípios que tiveram um aumento da probabilidade de serem auditados. Porém, essa redução não se traduziu em melhores serviços públicos prestados ao cidadão. A situação pode ser explicada pela diferença entre os instrumentos de punição, tendo em vista que a legislação nacional raramente prevê algum tipo de punição para gestores que não foram bem sucedidos em garantir um padrão mínimo de qualidade da política pública, enquanto que os exemplos de punições para má gestão no processo de compras são mais frequentes.

Longo (2014) explicitou que os dados das fiscalizações da CGU de 2003 a 2005 mostraram que, nos municípios auditados antes da eleição de 2004, os prefeitos tiveram, em média, menos chances de reeleição. Nos municípios em que foram constatadas pelo menos duas ocorrências de corrupção antes da eleição de 2004, a taxa de reeleição do prefeito foi 7% menor que nos municípios com a mesma quantidade de constatações relatadas após a eleição, sendo que esse percentual aumenta para 17% quando a

quantidade de constatações de corrupção aumenta para três.

Ainda, Longo (2014), em concordância com análise de Ferraz e Finan (2008), destacou que os relatórios das fiscalizações pré- eleitorais da CGU, que se referem ao mesmo período deste trabalho, 2003 e 2004, foram fartamente explorados pelos candidatos durante o período eleitoral. Porém, é contestável afirmar que os novos gestores eleitos naquela eleição sejam mais ou menos honestos que os prefeitos não reeleitos, sendo razoável supor que, pelo menos no curto prazo, o nível de atenção dedicado pela população à atuação dos gestores tenha aumentado.

Em nível internacional, Longo (2014) apresentou o trabalho de Reinikka e Svensson (2005), que explicita evidências de que o controle social é efetivo para evitar desvios na execução de políticas públicas. Estes autores tiveram como base os dados de uma campanha mensal em jornais nacionais dando publicidade aos valores repassados aos distritos pelo governo federal de Uganda para a educação, revelando uma correlação negativa no nível de exposição das escolas à campanha e desvios de recursos por parte dos gestores locais. Até 1996, ano de criação da campanha, quase 80% dos recursos descentralizados pelo governo federal aos distritos não chegava às escolas. Em 2001, a situação se inverteu e, em média, uma escola recebia aproximadamente 80% dos recursos federais descentralizados para a educação.

Reinikka e Svensson (2005) utilizaram dados em painel coletados em 1995, período anterior à campanha, e em 2001, para avaliar de que forma a exposição das escolas à campanha impactou na redução dos desvios de recursos à escola. A medida de desvio de recursos para cada uma das 250 escolas da amostra foi calculada de forma direta nas escolas por meio da verificação do atesto de recebimento de recursos. Para estimar a exposição das escolas à campanha e segregar os Grupos de Tratamento e Grupos de Controle, os autores utilizaram duas estratégias, ou seja: Grupo de Tratamento e Grupo de Controle.

Na primeira estratégia, foram consideradas como Grupo de Tratamento todas as escolas em que o diretor teve acesso a jornais pelo menos uma vez por semana. O Grupo de Controle foi caracterizado pela menor exposição à campanha e composto por escolas em que o diretor não teve acesso a jornais pelo menos uma vez por semana. As escolas do Grupo de Tratamento tiveram, em média, 18% menos desvios do que as escolas do Grupo de Controle.

No trabalho de Longo (2014), duas características do programa de fiscalização da

CGU permitiram avaliar o impacto das fiscalizações na gestão de recursos do FUNDEF pelo município. A primeira foi a forma de seleção aleatória dos municípios divididos em Grupos de Tratamento e Grupos de Controle, isolando os demais efeitos que poderiam impactar na gestão do Fundo. Já a segunda característica relacionou-se com a diferença do objetivo das fiscalizações da CGU quando o município fiscalizado pertencia a um estado que havia recebido complementação federal do FUNDEF.

Como regra, por uma questão de competência legal, os recursos do próprio município e do estado, o FUNDEF não foi objeto de fiscalização da CGU, pois apenas nos municípios dos quatro estados (BA, PA, PI e MA) que receberam complementação do FUNDEF, entre 2001 e 2003, foi que as equipes da CGU auditaram a aplicação regular de todo recurso do Fundo disponível para o município.

Os resultados encontrados por Longo (2014) apontaram que as fiscalizações da CGU foram efetivas para alterar a aplicação de recursos por parte dos gestores locais apenas na dimensão de equipamentos das escolas municipais. As dimensões foram comparadas entre as escolas dos municípios fiscalizados e as dos não fiscalizados no curto prazo e no médio prazo. Apenas no médio prazo e na dimensão de equipamentos nas escolas foi encontrada uma diferença significativa.

Após os quatro anos, as escolas dos municípios fiscalizados pela CGU foram, em média, 2,3% mais bem provisionadas de equipamentos pedagógicos audiovisuais (parabólica, TV, videocassete e retroprojetor) e de informática (computadores, impressoras, internet e laboratórios de informática). Nas outras três dimensões (infraestrutura das escolas, dependências das escolas e docentes/funcionários das escolas), não houve diferenças significativas entre os indicadores dos municípios que foram fiscalizados e os que não foram fiscalizados pela CGU.

Quanto ao acesso à internet, como exemplo, o impacto decorrente das fiscalizações da CGU foi de 3%. Em 2002, o percentual de escolas municipais que tinham acesso à internet foi menos de 1%. Entre 2002 e 2009, em média, o percentual de escolas que possuíam acesso à internet aumentou de 0,2% para 10,7% nos municípios que foram fiscalizados pela CGU. Já, nos municípios que não foram fiscalizados, o aumento foi de 0,1% para 7,7%, ou seja, 3% menor.

Em síntese, Longo (2014) chega à conclusão de que o PFSP “é capaz de dissuadir irregularidades/ilegalidades por parte dos gestores locais na realização de compras públicas, mas ineficaz para garantir que os objetivos das políticas públicas federais sejam

atendidos” (p. 10). Também os dados encontrados mostraram que houve uma redução na incidência de irregularidades/ilegalidades nos processos licitatórios dos municípios que tiveram um aumento da probabilidade de serem auditados, embora a comunicação do gestor municipal sobre o aumento da probabilidade do município ser auditado no período de um ano devesse ser suficiente para reduzir a quantidade de desvios em relação aos objetivos da política. No entanto, não houve diferença, estatisticamente significativa, entre os Grupos de Controle e Grupos de Tratamento no que se refere ao comportamento do gestor local no aprimoramento da política pública.

Por sua vez, Luiz Araújo (2014), em sua tese, pesquisou sobre “Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da Educação básica”.

Em um texto aprofundado na temática, objetivou verificar os limites e possibilidades de uma política de fundos no financiamento da Educação básica incidir positivamente na redução das desigualdades territoriais existentes na federação brasileira. Araújo (2014), como alguns teóricos aqui expostos, também acentuou em seus estudos o caráter assimétrico da federação brasileira e inovou o discurso destacando a encruzilhada em que o país se encontra diante do enfraquecimento das bases do pacto federativo, tendo em vista que o município se apresenta como elo mais fraco da corrente federal, que, para o autor, é justamente o ente mais sobrecarregado com responsabilidades educacionais.

Elaborando estudos em torno do padrão mínimo de qualidade assentado na CF/88, Araújo (2014) constrói uma matriz baseada no conceito de Custo Aluno-Qualidade Inicial e, através de simulações de novos formatos para a política de financiamento da educação básica, constatou que a possibilidade de políticas reguladas pela União reduzir, de forma significativa, as desigualdades territoriais depende do aporte financeiro do governo federal para o financiamento da Educação Básica. Então, o autor concluiu que não é possível implantar um padrão mínimo de qualidade sem que a participação da União cresça de forma consistente com mais recursos para a Educação.

Um estudo específico sobre os recursos do FUNDEB envolvendo os municípios nordestinos foi tema de Henrique Coutinho (2015), que intitulou sua tese “O FUNDEB e a Democratização da Gestão Municipal da Educação: um estudo em Municípios Nordestinos”.

Como ideia central da pesquisa, analisou em que medida a gestão educacional de

municípios nordestinos possui autonomia sobre os recursos do FUNDEB para atender suas próprias demandas locais e qual o papel dos CACS do FUNDEB neste processo.

A base desenvolvida na pesquisa ocorreu por meio de abordagem quantitativa e qualitativa, com o levantamento dos dados através da aplicação de questionário junto a secretários de educação e conselheiros do FUNDEB de 382 municípios nordestinos, selecionados através de uma amostra representativa. Também houve aplicação de questionários, entrevistas com secretários de educação e com conselheiros representantes da sociedade civil em dois municípios pertencentes a um mesmo estado nordestino. As análises dos dados mostraram que a gestão educacional local apresenta autonomia parcial em relação à aplicação dos recursos do Fundo por conta das suas limitações financeiras impostas pela estrutura de arrecadação da federação brasileira, indicando que se faz necessário repensar o pacto federativo em vigência.

Quanto à participação da sociedade civil, foi observado que existe a presença dos distintos segmentos na composição dos conselhos. Porém, observaram-se fortes imbricações de praticamente todos os conselheiros com a máquina governamental, indicando que, apesar de avanços no período, ainda se está distante de um tipo de participação na direção do controle social da implementação da política educacional através de conselhos gestores, com o do programa pesquisado. Como conclusão, o autor destacou que os municípios possuem autonomia administrativa, mas uma autonomia comprometida pela falta de condições financeiras para atender suas próprias demandas locais. Também existe uma dependência exagerada em relação aos recursos do FUNDEB que, em grande parte dos municípios, são insuficientes para cobrir os gastos educacionais. Quanto aos conselhos, foi ressaltado que atuam mais como instituições legitimadoras das ações da administração municipal do que como esferas de acompanhamento e fiscalização dos recursos do Fundo, sugerindo que ainda sobrevivem práticas conservadoras no exercício do poder local.

A Dissertação de Alynne Nunes (2016) enfatizou “O FUNDEB na prática: uma análise jurídica dos desafios para a implementação de Políticas Públicas no Brasil”.

Nunes (2016) objetivou examinar a estrutura jurídica (ponto de partida) do FUNDEB, que foi adotada com o intuito de promover a melhoria da educação por meio do financiamento entre entes federativos (ponto de chegada). Para seu trabalho, utilizou a literatura de Direito e Desenvolvimento, que ressalta a relevância de desenhos jurídicos específicos apresentarem-se como instrumentos para assegurar o cumprimento de direitos

fundamentais.

Na aferição como o FUNDEB foi implementado pelo arcabouço institucional, utilizou no recorte metodológico a análise dos diplomas normativos relativos a essa política e a análise das decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF), afetas ao cálculo e repasse dos recursos de complementação federal, que se destinam aos entes que não possuem condições de atender às determinações da Lei do Fundo. De maneira mais precisa, foram selecionadas decisões sobre o prazo de ajustes dos valores de complementação federal e da constitucionalidade da Lei do Piso do Magistério, que exige também complementação federal nos termos do FUNDEB.

Com base nas decisões, constatou que as interpretações conferidas pelos órgãos judiciais possibilitaram maior discricionariedade à União para dispor sobre as regras para complementação federal, além de proporcionar maior prazo para proceder aos ajustes. Então, a autora concluiu que as questões jurídicas apresentadas nas decisões evidenciam ambiguidades ou lacunas no desenho jurídico da política pública do FUNDEB, o que pode produzir certo grau de imprevisibilidade nas condições para sua implementação prática, as quais podem por sua vez, frustrar, parcial ou totalmente, os objetivos almejados pela política pública.

Na Dissertação de Maria Valdiza Muniz (2017), o estudo transcorreu sobre “Fiscalização e Controle Externo sobre os recursos do FUNDEB no Município de Rio Branco no período de 2010 a 2013”.

Seu trabalho apresentou-se interessante e esclarecedor sobre o processo de Prestações de Contas do FUNDEB, além de retratar temáticas aprofundadas sobre o PNE, TCE, problemas com relação aos impostos vinculados ao FUNDEB e controle social. Assim, avaliou a eficiência da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) no que se refere às análises das Prestações de Contas dos recursos por parte do município de Rio Branco (no período de 2010 a 2013), com base na aplicação dos recursos e o cumprimento das contrapartidas do ente federado no que compete à oferta do ensino fundamental.

Dessa forma, buscou compreender as seguintes inquietações: a forma de fiscalização efetuada pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) tem se mostrado eficiente e efetiva para a garantia da aplicação dos recursos do Fundo no desenvolvimento da Educação Básica no município de Rio Branco? E em que medida

possíveis falhas nas fiscalizações podem comprometer a oferta e ampliação do acesso às etapas iniciais da educação básica pelo poder público municipal?

O trabalho de Muniz (2017) mostrou-se bastante explicativo, porque houve comparações de dados em tabelas sobre a folha de pagamento de professores, a receita arrecadada do FUNDEB, a evolução das matrículas, os Pareceres dos órgãos, a Receita do FUNDEB de acordo com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária/RREO, a Receita de impostos para MDE, entre outras.

A título de exemplo deste estudo, em um dos dados apresentados, a autora consultou a Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP (2010-2013), em que foi constatado que, no quantitativo das matrículas no município de Rio Branco, os dados não conferem com os demonstrados no Relatório de Gestão do FUNDEB, e a “análise do TCE não faz nenhum questionamento sobre como o município confirma o real número das matrículas, nem possui uma metodologia de confirmação do real número das matrículas” (p. 118).

Sobre algumas evidências externalizadas por Muniz (2017):

Certamente, a falha na fiscalização por parte do TCE/AC se configura quando permite ao Governo do Estado do Acre, de forma totalmente alheia aos princípios de contabilidade, não contabilizar a Dívida Ativa do IPVA usando como desculpa o fato de que, ao vender o veículo, a transferência só acontecerá se o proprietário pagar o imposto devido. Essa situação pode ser considerada totalmente equivocada e, comprovadamente, transgressão, uma burla consentida pelo TCE às transferências constitucionais e legais como no caso do FUNDEB (p. 130).

Nesse particular, não seria impertinente a constatação de que a falta ou ineficiência da fiscalização exercida pelo TCE/AC, além de não inibir o mau uso dos escassos recursos destinados à educação em determinadas situações, pode estar contribuindo para produzir a ineficiência ou mesmo a transgressão e a burla de determinados preceitos legais quando, por exemplo, não faz a correta e adequada contabilização de recursos vinculados bem como a execução dos mesmos (p.132).

Em síntese, a investigação concluiu que a atual estrutura de fiscalização, para além de não ser eficiente, tem sido conivente com possíveis perdas de recursos que deveriam compor a cesta do FUNDEB, como também em permitir manobras contábeis, a exemplo da não contabilização de juros e multas da Dívida Ativa Tributária (DAI), o que tem impactado no total da receita disponível para gastos com o Fundo. Ressalta, por fim, que as análises sobre as Prestações de Contas encaminhadas ao TCE não fazem nenhuma

observação a respeito de tais manobras.

### **3.1.2 Periódicos Pesquisados**

Por conta do conteúdo que envolve este estudo, foi feita uma pesquisa com leitura de títulos e resumos de trabalhos científicos em sites oficiais em nível nacional na área educacional e em áreas que tratam da administração pública em geral com seleção de trabalhos. Para as análises dos trabalhos escolhidos no quadro (16)<sup>37</sup> que segue adiante, foi necessário, primeiramente, se fazer uma breve exposição dos portais de buscas em que estes trabalhos foram pesquisados, seguidos com algumas informações sobre os dados encontrados a partir de palavras selecionadas conforme o objeto de estudo e afinidade com o campo de pesquisa. Essa ação foi finalizada com a apresentação e análise dos artigos que apresentaram maior afinidade com este estudo.

Esclarece-se ainda que houve a necessidade de se adequar as palavras referentes à temática geral deste estudo com as especificidades das áreas dos portais de buscas. Portanto, as palavras selecionadas não foram totalmente comuns a todos os portais. Também, em todos os trabalhos apresentados, priorizou-se o ano de 2007 para o início das buscas por se coadunar com o recorte temporal deste estudo, porém, não foi em todos os portais que se encontraram publicações neste ano que se adequassem ao objeto deste estudo.

#### **3.1.2.1 – Revista da Administração Contemporânea (RAC)**

A Revista da Administração Contemporânea (RAC) publica artigos de desenvolvimento teórico e trabalhos teórico-empíricos na área da Administração e das Ciências Contábeis. No banco de dados da Revista está disponível online os números da revista do volume 01 ao 23, contando com 118 itens/edições com início em 1997 até 2019.

O processo de busca ocorreu através das palavras com a quantidade de artigos indicado nos parênteses: TCE (02), CGU (0), FUNDEB (0), Financiamento (02), Conselhos (09), Controle Social (22), Gestão municipal (10), Corrupção (07), Corrupção municipal (01). Desta forma, na leitura dos títulos destes artigos, selecionou-se 01 artigo para uma análise mais detalhada sobre a corrupção municipal publicado em 2010.

---

<sup>37</sup> Os *sites* de buscas dos artigos selecionados estão dispostos no Quadro 4.

### **3.1.2.2 – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) faz parte das publicações da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que tem periodicidade quadrimestral, com publicação desde 1983.

Para este trabalho selecionaram-se as publicações desde 2007. Dessa maneira, foi realizada uma primeira busca nas palavras que estão seguidas pela quantidade de artigos encontrados: TCE (02), CGU (0), FUNDEB (0), Financiamento (02), Conselhos (09), Controle Social (22), Gestão municipal (10), Corrupção (07), Corrupção municipal (01). Na leitura dos títulos destes artigos, selecionou-se 01 artigo para uma análise mais detalhada. Este artigo apareceu comum nos termos Corrupção e Corrupção municipal relacionado à gestão e controle social publicado em 2010.

### **3.1.2.3 – Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV)**

Os Cadernos de Gestão Pública e Cidadania (CGPC) são uma publicação da Fundação Getúlio Vargas (FGV), através da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, com circulação contínua desde 1997, e são editados pela Revista de Administração de Empresas (RAE-publicações). Têm a missão de fomentar a produção e divulgação de conhecimento teórico e prático relevante em Administração, Políticas Públicas e todas as áreas do conhecimento relacionadas com o desenvolvimento da gestão e de políticas públicas.

Como resultados nas buscas, tem-se: TCE (0), CGU (02), Financiamento (01), Conselhos (10), Controle Social (11), Gestão municipal (27), Corrupção (0), Corrupção municipal (0). Na leitura dos títulos destes artigos, selecionou-se 01 artigo exposto no quadro 4 sobre controle interno e controle social publicado em 2012.

### **3.1.2.4 – Revista da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**

A Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) é uma entidade fundada em 1986, sem fins lucrativos, que reúne acadêmicos - pesquisadores, professores e estudantes - e profissionais da área de Ciência Política e outras correlacionadas, favorecendo o intercâmbio de ideias na construção da memória e defesa dos interesses comuns da Ciência Política brasileira.

Desde 1996, vem promovendo congressos bienais (Encontros), voltados para a

circulação da produção científica, a promoção do conhecimento e o debate de questões que envolvem as diversas áreas temáticas da Ciência Política nacional e do mundo.

No processo de buscas, obtiveram-se os resultados: TCE (02), CGU (0), FUNDEB (0), Financiamento (02), Conselhos (09), Controle Social (22), Gestão municipal (10), Corrupção (07), Corrupção municipal (01). Na leitura dos títulos destes artigos, selecionaram-se 02 artigos, um sobre conselhos de políticas públicas nos municípios brasileiros publicado em 2012 e o outro sobre FUNDEB permanente publicado em 2018.

### **3.1.2.5 - Revista da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo**

O Portal de Revistas Eletrônicas da PUC-SP é baseado no Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER). Tem o objetivo de manter uma política de diversidade, que promova a autonomia das revistas e sua representatividade em relação às produções realizadas nas diversas áreas do conhecimento, atendendo interesses de avaliação acadêmico-científica (Capes/Qualis Periódicos) e interesses específicos vinculados diretamente à missão da PUC-SP.

Os resultados obtidos foram: TCE (0), CGU (02), Financiamento (16), Conselhos (10), Controle Social (01), Controle institucional (0), Gestão municipal (02), Corrupção (23)<sup>38</sup>, Corrupção municipal (0). Na leitura dos títulos destes artigos, selecionou-se 01 artigo que trata da relação da CGU com a corrupção em dez anos de atividade publicado em 2013.

### **3.1.2.6 - Revista do Tribunal de Contas do Piauí (TCE/PI)**

A publicação da Revista do Tribunal de Contas do Piauí (TCE/PI) tem como um dos seus principais objetivos incentivar o debate acerca de novas temáticas inerentes ao direito público e ao controle sistêmico da Administração Pública. As temáticas abordadas reúnem contribuições de autores de diversas localidades e instituições.

Após leitura dos títulos e resumos nas revistas do TCE/PI, selecionaram-se 02 artigos expostos no quadro 4, um sobre *accountability* horizontal no TCE publicado em 2015 e o outro que versa sobre competência para julgamento das contas dos prefeitos publicado em 2017.

---

<sup>38</sup> De publicações mais recentes, porém o texto selecionado refere-se a essa temática com a data de 2013.

### **3.1.2.7 – Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)**

A ANPOCS é uma entidade fundada em 1977, de direito privado sem fins lucrativos, que reúne centros de pós-graduação e de pesquisa em Antropologia, Ciência Política, Relações Internacionais, Sociologia. Tem por missão promover o ensino, a pesquisa e a divulgação de conhecimento científico nacional na área das Ciências Sociais, articulando a produção da comunidade acadêmica com a agenda de questões em debate no Brasil e no exterior.

As buscas no portal desta entidade ocorreram nas páginas dos encontros anuais realizados a partir do 31º Encontro (2007) aos dias atuais, depositados nos *papers* dos Encontros, mais precisamente, na parte dos Seminários Temáticos (ST) em que foi possível fazer uma leitura das temáticas mais envolvidas com este estudo. Nessa busca, destacou-se 01 trabalho que, em termos gerais, trata da relação da CGU com a Democracia publicado em 2016.

### **3.1.2.8- *Scientific Electronic Library Online (Scielo)***

Este trabalho também contemplou o site *Scielo* ([www.scielo.br](http://www.scielo.br)), que é uma biblioteca eletrônica que hospeda uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros. O recurso para pesquisa ocorreu pelo uso de palavra-chave em todos os índices. Estão disponíveis online no referido site os números da revista de 58 ao 142 – do volume 18 de 1997 até o volume 39 de 2018.

Devido ao fato deste banco de dados comportar muitos trabalhos, foi necessário se fazer a busca por expressões sinalizadas por aspas, assim obtiveram-se: “Prestações de Contas do FUNDEB” (14), “Corrupção na Educação” (36) e “CACCS do FUNDEB” (51). Após leitura dos títulos e resumos, selecionaram-se 02 artigos, um que trata dos Conselhos do FUNDEB publicado em 2018 e outro que trata da garantia do financiamento dos direitos democráticos e sociais assegurados a partir do pacto assimétrico na CF/88 (publicado em 2018).

### **3.1.2.9 - Revista da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação-FINEDUCA**

No portal da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação<sup>39</sup> (FINEDUCA), foram encontrados 110 artigos, entre as publicações em revistas anuais a partir de 2011. Com base nessas publicações, selecionaram-se 31 artigos que apresentaram uma conexão com este estudo. Destes, após leitura de seus respectivos resumos, selecionou-se 01 artigo publicado em 2019. As palavras-chave para a pesquisas necessitaram se adequar à temática geral deste estudo em consonância com o portal de buscas.

### **3.1.2.10 Análise dos artigos dos Periódicos Pesquisados**

Nesta subseção serão analisados os artigos selecionados, conforme a temática deste estudo, nos periódicos acima mencionados. O Quadro 4 apresenta os artigos Científicos envolvidos com a temática em estudo uma ordem numérica, ano de publicação, os títulos, os autores e portais de buscas. Na sequência, têm-se as análises dos trabalhos destacados neste quadro:

---

<sup>39</sup> Em 2019, o VII Encontro FINEDUCA, com o tema central “Financiamento da educação em tempos de retrocessos: resistências e proposições”, aconteceu nos dias 28, 29 e 30 de agosto em Belém- PA, na Faculdade de Educação da UFPA.

Quadro 4 – Artigos Científicos envolvidos com a temática em estudo

Nº	Ano	Título	Autor(es)	Fonte
01	2010	Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da CGU.	SODRÉ, Antonio C. A.; ALVES, Maria F. C.	Revista Administração Contemporânea/RAC [online], v. 14, n. 3, p. 414-433, maio.2010.
02	2010	Estilos de gestão da educação municipal: implicações para a gestão democrática e o controle social.	BASSI, Marcos Edgar; CAMARGO, Rubens Barbosa de.	<a href="http://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/04/bassi4.pdf">http://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/04/bassi4.pdf</a> RBPAAE – v.26, n.2, p. 287-304, mai./ago. 2010
03	2012	Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira.	ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho.	<a href="http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980/2851">http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980/2851</a> Repositório da FGV (Fundação Getúlio Vargas) de Periódicos e Revistas. Cadernos gestão pública e cidadania.V.17, n.60.jan. – jun. 2012
04	2012	Os conselhos de Políticas Públicas são uma estratégia efetiva de combate à corrupção? uma análise do controle social das Políticas Públicas nos municípios brasileiros.	VIEIRA, James Batista.	<a href="https://cienciapolitica.org.br/.../conselhos-politicas-publicas-sao-estrategia-efetiva-com.PB">https://cienciapolitica.org.br/.../conselhos-politicas-publicas-sao-estrategia-efetiva-com.PB</a> . (Anais da Associação Brasileira de Ciência Política/ABCP)
05	2012	O papel da CGU no combate à corrupção: dez anos de atividade.	RICO, Bruno Gabriel de Melo.	<a href="https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/12886.n.12">https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/12886.n.12</a>
06	2015	Accountability horizontal e Tribunal de Contas: gestão e transparência.	NEGREIROS, Nayara Figueiredo de.	Revista do TCE/PI. Volume 19, n. 1 (2009) - Teresina: TCE - PI, 2015. Teresina, PI / ISSN 1980-7481.
07	2016	Atuação da CGU e a Qualidade da Democracia no Brasil: uma análise da fiscalização nos municípios.	MENEZES, Monique.	<a href="http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st08-9/10213-atuacao-da-cgu-e-a-qualidade-da-democracia-no-brasil-uma-analise-da-fiscalizacao-nos-municipios/file.RevistaRBCS">http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st08-9/10213-atuacao-da-cgu-e-a-qualidade-da-democracia-no-brasil-uma-analise-da-fiscalizacao-nos-municipios/file.RevistaRBCS</a> .
08	2017	Considerações acerca da competência para julgamento das contas dos Prefeitos à luz da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal.	NASCIMENTO, Leandro Maciel do	Revista do TCE/PI -Ano XLIII, v. 21, n.1, jan./dez. 2017.-Teresina, PI / ISSN 1980-74817.
09	2018	Relação entre a Atuação dos Conselhos Municipais do FUNDEB e os Desperdícios Ativos e Passivos.	SANTOS. Nálbia de Araujo; PEREIRA, Luana Aparecida; RODRIGUES, Daniele Silva.	<a href="File:///C:/Users/Downloads/495-Article%20Text-1491-2-10-20180831%20(2).pdf">File:///C:/Users/Downloads/495-Article%20Text-1491-2-10-20180831%20(2).pdf</a> Brazilian bussines review/ 24/07/18. Portal SciELO
10	2018	Financiamento dos Direitos Sociais na CF/ 1988: do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de Sítio Fiscal.	PINTO, Élide G; XIMENES, Salomão Barros.	<a href="http://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-39-145-980.pdf">http://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-39-145-980.pdf</a> . Portal SciELO
11	2018	Agentes políticos e mudanças institucionais na trajetória da CGU (2001-2016).	SILAME, Thiago Rodrigues; COSTA, Beatriz Silva da.	<a href="https://cienciapolitica.org.br/_arquivos/encontro-abcp-2018/">https://cienciapolitica.org.br/_arquivos/encontro-abcp-2018/</a>
12	2019	Repercussões do FUNDEB em Municípios Mineiros: aportes para a discussão sobre um FUNDEB permanente.	BRAGA, Daniel Santos; SILVA, Débora Cristina Alves da.	Rev.FINEDUCA. <a href="https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/88585">https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/88585</a>

Fonte: Elaboração própria.

Os estudos encontrados permitiram fazer a análise das contribuições de cada trabalho disponibilizado.

Na análise do artigo 01: “Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da CGU”, de Sodré e Alves (2010), pode-se inferir que foi um trabalho bem escrito e analisado, porém complexo. A base da pesquisa fundamentou-se em estudos sobre corrupção com teóricos bastante conhecidos e conceituados em nível internacional nesta área do conhecimento, como Elliott (2002); Klitgaard (1988) e Rose-Ackerman (2002), os quais indicam haver relação significativa entre transferência intergovernamental de recursos orçamentários via emendas parlamentares e incidentes de corrupção nas instâncias locais de governo.

No estudo, foram utilizados dados a partir de amostras do PFSP da CGU para analisar as relações existentes entre emendas parlamentares e os episódios de corrupção municipal.

Teve como objetivo geral analisar a insuficiência de controle sobre a aprovação e execução de emendas parlamentares do orçamento federal. A metodologia ocorreu por meio de pesquisa empírica através de uma análise formal estatística. Investigou-se a relação entre emendas parlamentares e corrupção, e foram analisados 240 municípios, bem como os relatórios produzidos em 2006 e 2007 pelo PFSP da CGU, seguidos pela comparação ao recebimento ou não de emendas parlamentares nos dois anos anteriores à fiscalização.

A análise demonstrou a existência de relação entre transferências intergovernamentais via emendas parlamentares e corrupção em municípios brasileiros, sugerindo que, em média, municípios que recebem emendas parlamentares apresentam uma incidência 25% maior de episódios de corrupção. Também Sodré e Alves (2010) admitem que a relação observada parece ser deixada no campo da especulação e a investigação de casos esporádicos é, muitas vezes, usada mais com intuito político-partidário do que como forma de aprimoramento da gestão pública. Defendem, desta forma, que uma das causas que contribuem para o aumento da corrupção é a existência de transferências de recursos financeiros federais na forma de emendas parlamentares sem o devido controle sobre sua gestão, o que configura grave falha institucional.

Nesse estudo os autores destacaram como contribuição (2010, p.430):

A inexistência de *accountability* ou controle efetivo, com conseqüente aplicação de penalidades, enfraquece o ideal democrático do governo, acirra o descrédito social em relação à atuação do governo e impacta na sua governabilidade. Além disso, ao favorecer inescrupulosos e aqueles que dispõem de maior rede de contatos, a corrupção deforma os papéis alocativo e redistributivo do Estado.

Afirmam ainda que não há consenso, entre governantes ou estudiosos, quanto à melhor estratégia para combater esta situação. No caso deste estudo, os resultados indicaram que o aumento da corrupção municipal se correlaciona mais ao fato de um município receber ou não emendas parlamentares, ou seja, à quantidade de emendas, do que ao valor total das emendas repassadas a ele, mesmo quando este valor é considerado em termos per capita. Isto corrobora com o pressuposto de que, embora as emendas influenciem o grau de corrupção da gestão local, elas não explicam em sua totalidade.

Adicionalmente, a partir desta constatação, para melhor entendimento sobre a complexidade deste estudo, foi necessário expor as análises a partir de hipóteses da relação entre corrupção e emendas parlamentares. Neste sentido, o estudo apontou as explicações das duas hipóteses levantadas: ação de grupos privados *rent-seekers* e conluio com a corrupção federal.

Para os autores, se supomos que o aumento da corrupção advém de conluio com a corrupção federal, isto é, do fato de parlamentares corruptos escolherem municípios com uma administração corrupta ou com facilidade corruptível para serem os receptores de emendas, até pelo simples fato de um município ser selecionado para receber uma emenda já seria suficiente para ser observado, em média, um maior índice de corrupção, sendo que este resultado independeria do valor efetivamente repassado.

Por outro lado, caso o aumento da corrupção fosse gerado pelo aumento no ganho potencial do ato corrupto ou pelo aumento do poder discricionário local, seria esperado que não somente o recebimento mas também o volume da transferência fosse correlacionado com o número de irregularidades constatadas.

Como não coube a este estudo uma análise aprofundada das estratégias de controle existentes ou cabíveis, os autores apenas ilustraram a utilização dos resultados encontrados para avaliação das alternativas de controle das emendas parlamentares. Para isso, exemplificaram que o aumento da transparência em relação ao processo de proposição e aprovação das emendas seria um grande auxílio no combate à pressão dos grupos *rent-seekers*, que atuam por meio de *lobby* no Congresso, e na dissolução de corrupções articuladas em nível federal, pois expõe os agentes públicos ao controle por um maior número de instituições.

Destacaram também como estratégia de grande importância a fiscalização federal constante e concomitante da execução das emendas, devendo não somente analisar individualmente as emendas e seus instrumentos de execução como também realizar

cruzamentos de dados como forma de permitir a identificação de conluios por área de governo, tipo de gastos previstos, proponente da emenda no Congresso etc.

Como inferência, os autores ressaltaram que a alternativa de capacitação de agentes públicos municipais não ataca tão diretamente o problema da corrupção via emendas parlamentares como as alternativas descritas acima. Embora se considere a limitação deste estudo pela dificuldade de diferenciação precisa entre irregularidades de gestão e corrupção propriamente dita, ou seja, de atribuição de intencionalidade aos agentes, os autores defendem a capacitação para o aprimoramento da gestão local que pode ser entendida como uma das alternativas mais importantes de combate à corrupção no âmbito de governo local.

Os autores defendem que não há estratégia única para o combate à corrupção, mesmo quando se detem num problema específico, como o caso da desvirtualização do instrumento de emendas parlamentares. Acreditam que deter-se, porém, na análise pormenorizada de causas e relações com as estruturas e instituições de governo existentes, facilita em muito a busca de alternativas com maior potencial de efetividade.

Por fim, cabe destacar outras análises defendidas pelos autores, mas que fogem ao escopo deste estudo, como por exemplo a discussão dos programas de controle de recursos em relação ao impacto e efetividade alcançados bem como a sugestão da separação da dificuldade de verificação da intencionalidade do agente, através de uma análise fenomenológica, de modo a separar constatações de má gestão daquelas de desvios e falseamentos intencionais.

Marcos Bassi e Rubens Camargo (2010) teorizam o artigo 02 ao tratar dos “Estilos de Gestão na Educação Municipal: implicações para a gestão democrática e o controle social”. Estes dois teóricos do Financiamento da Educação, participantes de cargos diretivos na Educação Pública Municipal, analisaram as repercussões de estilos de gestão pública sobre práticas do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACS do FUNDEF, art.4º, Lei 9.424/96), através de documentos da Secretaria de Educação e pareceres do Conselho com referência às prestações de contas do FUNDEF emitidos no Município de Suzano/SP entre 1998 e 2006. Com o estudo, indicaram as diferentes posturas no exercício do controle social demarcadas, sob tutela das diferentes orientações políticas no comando da Secretaria de Educação da Prefeitura, configurando diferentes “estilos de gestão”.

As análises revelaram a correspondência entre o estilo de gestão governamental e a

conduta do Conselho, mostrando que um estilo de gestão democrática<sup>40</sup> da Educação leva a uma atitude mais autônoma e crítica do CACS do FUNDEF, bem como dos demais conselhos institucionais no controle social da administração pública.

Favoráveis a esse posicionamento, como muitos teóricos desta área, Bassi e Camargo (2010) defenderam uma maior transparência e publicização da administração pública, através do desenvolvimento de processos de participação e de controle social sobre o Estado. Pois a gestão democrática é a que favorece a realização de experiências estimuladoras da participação de educadores e de pais e alunos na formulação, deliberação, fiscalização e avaliação das políticas públicas, embora a LDB/1996 limite essa participação ao âmbito da unidade escolar e seja falha quanto à participação em instâncias decisórias dos sistemas de ensino (ADRIÃO E CAMARGO, 2001), dentre outros.

Os teóricos também observaram que os conselhos institucionais, em particular, o CACS do FUNDEF e os conselhos de escola, tiveram ampliadas as possibilidades de realizar suas atribuições em condições que favoreceram uma atitude mais crítica e autônoma em relação a uma prática anterior exercida de modo formal, pouco transparente ou até inexistente. Concordam que o estilo de gestão possa auxiliar a compreender a inoperância dos conselhos (institucionais ou escolares) identificada em vários estudos e que a inoperância se deva ao estilo de gestão tradicional e conservador preponderante em governos municipais, como ocorreu no município de Suzano/SP, em uma parte do período analisado. Este estilo de gestão está mais identificado com o controle sobre a atuação do CACS do FUNDEF (e não o seu contrário), com indicação de membros alinhados na composição, do controle seletivo das informações e com funcionalidade apenas burocrática das normas editadas pelo TCE-SP.

Um ponto alto que contribuiu na qualificação dos escritos foi o exemplo destacado quanto aos pareceres emitidos por seus conselheiros como um cumprimento apenas

---

<sup>40</sup> Os demais estilos de gestão apresentados são: 1ª) - representado por uma postura passiva por parte dos administradores, seja qual for o nível de governo, como simples cumprimento formal e burocrático legal estabelecido na LDB (principalmente nos artigos 14 e 15) e em outras legislações pertinentes; reflete uma prática arrogante de manutenção do poder político sob o comando de elites tradicionais, na maioria das vezes, patrimonialistas e clientelistas, que estabelecem e utilizam o Estado em benefício próprio e assumem que o cumprimento de determinações legais (a seu modo) e pouco ou nada altera sua condição e status quo; 2ª) representado por uma perspectiva autocrática, neoliberal e privatista na gestão da administração pública e por todas as implicações derivadas que esta conduta procura determinar. Neste estilo, o gestor público, em suas ações e programas, é favorável à redução do papel do Estado, com o propósito de gerar o descompromisso para com a garantia dos direitos sociais, priorizando a privatização de tudo que é público, muitas vezes com uma aparência de “atitude gerencial modernizadora”, porém, na prática suas ações representam uma dilapidação do patrimônio público.

formal<sup>41</sup>. Com isto, destacaram, no exame dos pareceres do CACS do FUNDEF emitidos ao TCE/SP de 1998 a 2004, uma série de evidências: cópia similar a outros municípios e de autoria de empresa privada; estrito cumprimento de prazo de entrega de documentos ao TCE/SP, com sugestão à sua elaboração pelo setor contábil que cuidava de colher as assinaturas dos conselheiros; não menção de irregularidade, insuficiência de documentos e unanimidade frequente na aprovação das contas; assinatura dos membros do CACS do FUNDEF nos Demonstrativos de Aplicação de todos os recursos da Educação, sendo que a assinatura deveria ser apenas referente aos recursos do FUNDEF e não atenção a estas constatações de irregularidades de fatos pelo próprio TCE/SP.

Cabe destacar a observação feita pelos autores sobre a fragilidade da lei referente à constituição do CACs do FUNDEF, com indicação de membros com a interferência do chefe do Poder Executivo, apenas para atender a exigências burocrático-legais. Também, salvo raras exceções, observaram que, nas diferentes esferas administrativas, os CACs do FUNDEF foram constituídos para corroborar as decisões de uso dos recursos, evitando qualquer risco de objeção ao que já estava decidido nos gabinetes. A postura do CACS do FUNDEF no município, nesse período, foi conivente com esse papel, identificado como “inócua e inoperante nas suas atribuições” como corroboram outros teóricos desta área, como OLIVEIRA (1999) e DAVIES (2003).

Cabe, ainda, pontuar uma concordância dos autores com José Carlos Vaz (2002) sobre as fragilidades dos Conselhos. Além da falta de transparência pela natureza complexa da contabilidade pública, da má fé dos gestores e da cultura política, tem-se a concordância de que os maiores obstáculos estejam possivelmente, nos próprios membros do governo. Já no novo estilo de gestão democrático que passou a prevalecer a partir de 2005, nos pareceres e documentos produzidos pelo CACS do FUNDEF, foi observada uma postura diferente, ou seja, ativa, autônoma, exigente e crítica de atuação.

Passou-se, com este novo estilo de gestão, a ter acesso à folha de pagamentos e a todos os outros documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos do FUNDEF, porém ainda com certas dificuldades por parte dos conselheiros em entenderem a contabilidade dos recursos e também devido a certa resistência do setor contábil à sua publicização, esta favorecida pela cultura política burocrática e afeta a interesses estratégicos econômicos e políticos locais, com conivência dos próprios

---

<sup>41</sup> Os pareceres compõem o conjunto dos documentos exigidos pelo TCE-SP para a prestação trimestral de contas de todos os recursos aplicados no ensino pelas prefeituras e pelo governo estadual; é uma exigência do TCE/SP e da Lei do FUNDEF, atualmente da lei do FUNDEB, artigo 27§ único.

componentes do governo.

Os pareceres passaram a ter diferenças significativas já nos primeiros anos (2005 e 2006) e passaram a apresentar registros das advertências, ressalvas, recomendações e solicitações à administração pública municipal. Dentre estas observações, cita-se: rejeição de prestação quando necessária, rejeição na assinatura dos Demonstrativos do FUNDEF, questionamento sobre a diferença de valor informado no extrato bancário do FUNDEF com o seu Demonstrativo, observação a profissionais que não estão no efetivo exercício do magistério pagos pelo FUNDEF, compra de material permanente sem informar escola beneficiária, compra de ônibus sem indicar roteiros e níveis de ensino, transferência de recursos do Fundo à prefeitura.

Para os autores, embora tenha apresentado deficiências, o fortalecimento de espaços públicos com participação popular na fiscalização, acompanhamento e controle social dos recursos financeiros aplicados na manutenção do ensino pode representar uma conquista democrática, devendo ser aprimorados através de incentivos promovidos e garantidos pelas administrações públicas, organizados com autonomia democrática nas suas representações com caráter fiscalizador, propositivo ou até gestor, como forma de se garantir o efetivo e ativo controle social sobre o Estado. Reconhecem que a lei por si só não é impeditiva e suficiente, frente à burla nas localidades onde a sociedade civil não esteja organizada e atenta, necessitando, assim, de uma sociedade civil atenta e “capaz de transformar as práticas dos Poderes constituídos [...]”, conforme Oliveira (1999, p. 221).

Tendo em vista este trabalho de Marcos Bassi e Rubens Camargo (2010), interessante seria fazer um novo estudo na Educação Pública deste município para averiguar os reflexos destas mudanças democráticas no comportamento dos CACS do FUNDEB nos anos posteriores, levando em consideração a relação entre os registros dos pareceres dos CACS do FUNDEB com os registros dos documentos produzidos pelo TCE/SP emitidos pelo Conselheiro Relator, parecer do MPC (Ministério Público ds Contas) e Acórdão do TCE/SP.

Por sua vez, no artigo 03, conforme descrito no quadro 4, tem-se uma das maiores referências em estudo sobre controle interno no Brasil. Loureiro, Abrucco, Olivieri, Teixeira (2012), analisam a múltipla atuação da CGU dentro de nosso sistema político, com a temática: “Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira”.

No texto, os teóricos argumentam que a atuação desse órgão representa mais uma

experiência na história política do país em que aparatos burocráticos do Estado atuam com grande protagonismo. No panorama analisado em 2012, evidenciaram com otimismo a atuação da CGU advinda do novo contexto democrático, que é exatamente a combinação da indução estatal com uma forte articulação com a sociedade. Inicialmente centralizando o controle interno da Administração Pública Federal, além da defesa da legalidade nos procedimentos de controle, abarcando funções como o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas e a promoção da transparência e que teve, como aspecto mais inovador, desempenhado um importante papel na mobilização da sociedade civil, capacitando-a para o exercício da função de controle social dos governantes.

Nesse percurso, os autores destacaram que a CGU ampliou o foco de sua atuação para além do controle interno. Na gestão, houve o aprofundamento dos mecanismos de transparência e auditoria, tais como a fiscalização por sorteios públicos, por exemplo, fazendo com que a CGU constatasse que as dificuldades dos governos locais fossem bem além da corrupção. Assim, passou a atuar mais sobre a melhoria das gestões públicas, principalmente sobre a capacitação técnica dos gestores locais.

Estes teóricos observaram que, na relação com os municípios, o mais importante foi que os dirigentes da CGU perceberam com clareza que estavam atuando dentro de um novo contexto democrático e de grande valorização das instituições participativas, especialmente em termos constitucionais. Esse novo processo de gestão revelou, assim, ineditismo na medida em que gerou uma nova combinação entre sistemas representativos, participativos e de controle. De certa forma, a descoberta dessa nova prática, com feições inéditas para um órgão burocrático de controle, abriu nesse período uma nova agenda de pesquisa na área de Administração Pública no Brasil.

Sob o título “Os conselhos de Políticas Públicas são uma estratégia efetiva de combate à corrupção? Uma análise do controle social das Políticas Públicas nos municípios brasileiros”, James Vieira (2012) apresenta o artigo 04.

Neste estudo, o autor evidenciou que as improbidades municipais relacionadas à aplicação dos recursos públicos federais estão distribuídas de forma desigual entre as regiões político-administrativas no território brasileiro, “concentrando-se particularmente na Região Nordeste” (p. 14). A contar desse dado, foi evidenciado que uma das principais estratégias de prevenção e combate às improbidades, a saber, a atuação dos conselhos de controle social das políticas públicas, não é só uma medida importante para diminuir as improbidades em todo o país como também sua eficácia parece particularmente maior

exatamente nesta região onde a ocorrência média de improbidades é superior em comparação às demais regiões.

O estudo destacou que, para além dos modelos tradicionais de governança das políticas públicas, existe uma perspectiva normativa da governança apresentada sob o ponto de vista das práticas de boa governança. Nesse modelo, destacou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD, (p.14):

Good governance is, among other things, participatory, transparent and accountable. It is also effective and equitable. And it promotes the rule of law. Good governance ensures that political, social and economic priorities are based on broad consensus in society and that the voices of the poorest and the most vulnerable are heard in decision-making over the allocation of development resources (UN, 2012)<sup>42</sup>.

Como se pode evidenciar, os mecanismos de governança democrática, conforme o autor, enfatizam, tal como os modelos da boa governança, o dever de promover os princípios da participação, da transparência, do Estado de Direito, da responsabilização (accountability), da inclusividade, igualdade e orientação para o consenso – valores defendidos claramente “pelo Open Government Partnership, o Banco Mundial e outras iniciativas do sistema das Nações Unidas, tais como os objetivos do milênio” (UN, 2012, p.14).

A partir de uma visão mais abrangente, o autor conclui que os conselhos de políticas públicas são exemplos de mecanismos de governança democrática que não buscam apenas mitigar os riscos de oportunismo (improbidade), semelhante aos demais mecanismos de governança, como procuram associar a essa finalidade geral a promoção dos valores de uma sociedade democrática com a transparência e a participação. Por este motivo, Vieira se posiciona a favor do aprofundamento indispensável à compreensão da relação existente entre o bom funcionamento dos conselhos de políticas públicas e a baixa ocorrência de improbidades na administração pública municipal no Brasil, argumentando que é possível especular que este resultado deriva do papel de fortalecimento do controle social que foi historicamente desenvolvido por meio dos conselhos municipais de políticas públicas.

O artigo 05, por sua vez, introduzido por Bruno Gabriel de Melo Rico (2013),

---

<sup>42</sup> Boa governança é entre outras coisas, participação, transparência e responsabilidade. É também eficácia e equidade. E isto promove uma regra de direito. Boa governança garante que as prioridades políticas, sociais e econômicas sejam baseadas no amplo consenso da sociedade e que as vozes dos mais pobres e mais vulneráveis sejam ouvidas nas tomadas de decisões sobre as alocações no desenvolvimento dos recursos.

retratou de uma forma qualificada e criteriosa “O papel desempenhado pela CGU no combate à corrupção após dez anos de atividade” deste órgão de controle interno em nível federal, dentre os demais que fazem parte do Sistema de Integridade brasileiro.<sup>43</sup>

Na visão deste autor, as análises das atividades desenvolvidas por este órgão e dos dados apresentados expressaram, após os dez anos depois de seu surgimento, que a CGU se consolidou como um órgão protagonista do combate à corrupção e da *accountability* (responsabilização) no Estado brasileiro, tendo o controle interno como a espinha dorsal de suas ações e atividades como: correição (corrigir desvios de conduta), promoção da transparência do controle social, aprimoramento da gestão e ombudsman (ouvidor), além do trabalho preventivo, visto por este autor como a primeira barreira contra a corrupção, uma vez que pode antecipar uma possível irregularidade.

Em seu estudo, o autor fez um panorama das principais competências desempenhadas pela CGU, sua estrutura, as legislações advindas do aperfeiçoamento do órgão, bem como as condições de trabalho relacionando ao aumento dos aportes de recursos destinado aos trabalhos dos auditores no início de sua criação. Quanto aos recursos gerais, expôs que cerca de R\$ 128 bilhões foram monitorados nos últimos dois anos da análise, sendo que, nos trabalhos das Tomadas de Contas Especiais/TCEs instaurados nos dez anos analisados, houve um montante de R\$ 81 milhões relativos diretamente a irregularidades flagradas por meio do PFSP em estados e municípios.

Como percalços, o autor destacou que não ficou claro o motivo da redução de algumas ações, especialmente, as da Secretaria Federal de Controle (SFC), “espinha dorsal do órgão” (p. 191), em que as fiscalizações *in loco* começaram a ocorrer (p.170). Também verificou que as competências assumidas, provavelmente, sobrecarregaram o órgão, que passou a reclamar sobre a falta de recursos e conseqüentemente passou a apresentar números decrescentes, em especial, nas atividades de auditoria e fiscalização.

Como sugestão, o autor deixou indícios para a necessidade de se fazer um futuro artigo sobre as contraditórias relações entre a Presidência e a CGU, que, como ressalta, “controla a própria Presidência e, diga-se, depende da boa vontade política do controlado para deixar que se trabalhe com autonomia” (p. 191).

---

<sup>43</sup> O Sistema de Integridade brasileiro é composto por um grupo de leis e agências relacionadas em rede. As principais são, além da CGU, a Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério Público (MP), Tribunais de Contas (TCEs e TCU), Polícia Federal (PF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Banco Central (BC), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Além desses, têm-se outros dois poderes que integram a rede: o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. O primeiro, porque, em sua definição constitucional e histórica, deve fiscalizar o poder Executivo – e, por isso, é assessorado pelos Tribunais de Contas. O segundo, porque é o responsável por julgar as acusações de crimes contra o patrimônio público (p. 167).

Já o artigo 06 intitulado: “*Accountability* horizontal e Tribunal de Contas: gestão e transparência”, de Nayara Negreiros, que através de uma revisão bibliográfica, fez uma análise comparativa dos conceitos de *accountability*, transparência e publicidade e a atuação dos TCs para efetivação das políticas públicas de forma transparente.

Sobre a *accountability* (responsabilização, prestar contas), Negreiros (2015) fez o destaque para os dois tipos mais usuais: vertical (política) e horizontal (legal/judicial). Na vertical, entende que se trata “do controle exercido fundamentalmente no período eleitoral”, enquanto, na horizontal, trata-se da “existência de uma rede de agências estatais encarregadas de controlar, monitorar e fiscalizar a gestão pública, atuando de forma integrada” (p.84). Dessa forma, considera que a rede de controle pode ser exercida por dois tipos de agências, ou seja: pela integração dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) ou por agências específicas, tais como controladorias, auditorias e TCs. Assim, esses mecanismos de controle podem respaldar a execução de políticas públicas.

Quanto aos TCs, a autora entende que estes órgãos não estão em qualquer dos três poderes, pois têm natureza independente e, assim, devem auxiliar todos os poderes da federação e a comunidade. No auxílio junto ao Poder Legislativo, devem prestar-lhe informações, pareceres e relatórios; junto aos Poderes Judiciário e Executivo, devem orientar sua atuação no controle interno e na autotutela da legalidade e, junto à comunidade, esse auxílio tem respaldo na CF/88, art. 74, §2º, que expressa que qualquer cidadão pode denunciar irregularidades e ilegalidades aos TCs.

A autora finaliza o artigo considerando a necessidade de uma transparência além da divulgação de informações, destacando a necessidade de que o cidadão também se torne responsável pelo processo de transparência e, para tanto, precisa ter uma ação auto reflexiva, contestando e “exigindo do poder público a efetivação das propostas através do acompanhamento da execução dos projetos” (p.87). Com isso, o que se busca é uma Administração Pública que incentive a participação da sociedade, através de uma atuação proativa, espontânea, pautada na ética, em que o próprio serviço público seja visto como uma extensão da cidadania, motivado por uma vontade de servir os outros e de lograr objetivos públicos.

O artigo 07 intitulado: “Atuação da CGU e a qualidade da democracia no Brasil: uma análise da fiscalização nos Municípios”, Monique Menezes (2016), analisou as fiscalizações realizadas pela CGU sobre os municípios no ano de 2015, buscando responder à questão principal: “Em que medida a instituição de controle

interno pode contribuir para a qualidade da democracia brasileira?” E de forma mais específica: “Como a fiscalização dos programas federais pode impactar na qualidade da democracia brasileira?”.

No contexto, Menezes expôs que a CGU criou, em 2015, uma Matriz de Vulnerabilidade das Cidades brasileiras, com o objetivo de identificar potenciais fragilidades na aplicação dos recursos públicos federais. Como hipótese, partiu do pressuposto de que a fiscalização, se bem-sucedida, apresentará um aumento na qualidade da democracia, pois seu objetivo é fiscalizar aqueles que, supostamente, são mais vulneráveis à corrupção. Também considerou que o estudo da accountability horizontal, principalmente, do combate à corrupção por agentes do próprio Estado é uma importante variável para melhora da qualidade da democracia, tendo em vista que o monitoramento constante da aplicação dos recursos obsta práticas antirrepublicanas e aumenta a responsividade dos políticos e burocratas em relação aos cidadãos.

Em partes mais específicas do artigo, foi observado que, em vários municípios, muitos Conselhos não atuam por falta de conhecimento dos seus deveres de fiscalização. Os principais programas fiscalizados em 2015 foram o PNAE, o FUNDEB, o Proinfância e o PNAT. Nos dados avaliados, em “24 (57,1%) dos casos analisados dentre os 42 Municípios, a atuação do Conselho de Educação é ineficiente e em 25 (59%) há problemas na estrutura escolar, com prédios e refeitórios sem condições para o recebimento dos alunos” (p. 21). Também foi possível à autora inferir nas análises dos relatórios que “nem todos os problemas são atos de corrupção, pois em alguns casos ficou claro que o problema é de má gestão” (p.23).

Menezes apontou os principais problemas nos gastos públicos, dentre eles, quanto às licitações: superfaturamento (incidência maior); modelo de licitação inadequado (exemplo: presencial ao invés de pregão em que mais empresas podem participar); direcionamento no processo licitatório e restrição à competitividade (falta de publicidade, restrições no edital). Nos demais problemas apontados por ela, houve: fornecimento de serviços em desacordo com o contrato; pagamentos a maior por itens não recebidos (exemplos: fraldas que deveriam ser entregues 432.000 unidades e só foram entregues 288.000 unidades); falta de documentação na prestação de contas; pagamento de serviços/obras não realizados; pagamentos irregulares de serviços públicos.

Como conclusão, Menezes (2016) destacou que os resultados da análise das auditorias de fiscalização corroboram com o argumento inicial de seu artigo quanto à

importância da CGU para a qualidade da democracia. Muito embora a instituição não imponha sanções diretamente aos entes fiscalizados, foi observado durante a pesquisa que o trabalho da CGU é amplamente utilizado por outras instituições de controle com poder de enforcement (execução). Quanto à Matriz de Vulnerabilidade, a autora inferiu que esta se mostrou como um importante instrumento para consolidação da fiscalização do governo federal sobre as políticas públicas nos municípios, fato este evidenciado nas análises em que as cidades selecionadas apresentaram grandes problemas na prestação de contas dos recursos recebidos pelo Governo Federal. Ressaltou para essa observação que alguns indicadores precisam ser aperfeiçoados. Para a resposta à pergunta principal, Menezes complementa que o controle interno contribui de forma significativa para um aumento da qualidade da democracia no Brasil e que os resultados empíricos mostram que a CGU analisa de forma detalhada a implementação das políticas públicas.

Como recomendação, inferiu sobre a necessidade de aperfeiçoamentos na implementação, não apenas ao município, mas também ao próprio Ministério que realiza a transferência de recursos, tornando a gestão mais transparente. Concorda também que como algumas auditorias transformaram-se, posteriormente, em operações da Polícia Federal, para uma continuidade deste trabalho, poder-se-ia analisar “uma parceria entre a CGU e a Polícia Federal com o objetivo de se verificar em que medida essas ações chegam ao Judiciário e reduzem a corrupção no Brasil” (p.24).

Como, em 13 de maio de 2016, o Presidente Michel Temer extinguiu a CGU, transferindo suas funções para o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, sentiu-se a necessidade de um posicionamento crítico da autora, porém, esta se limitou apenas a expor que a “medida não apresentou, até o momento, nenhuma alteração nas funções da Controladoria” (p.02).

Com o artigo 08, Leandro Maciel do Nascimento (2017) trouxe uma análise mais recente sobre “Considerações acerca da competência para julgamento das contas dos Prefeitos à luz da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal” e, de modo mais específico, expôs os requisitos para a inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64/90.

No texto, Nascimento (2017) teorizou sobre o processo de prestação de contas, conforme a CF/88, que acentua a dualidade para o julgamento das contas dos poderes executivos: de um lado, “as contas de governo (art. 71, I) e as contas de gestão (artigo 71, II), de certa forma, com um esforço em esclarecer certas dúvidas sobre o processo de

juízo destas contas” (p.72). Pontua-se que as primeiras envolvem os aspectos mais abrangentes da ação governamental, seu desempenho quanto ao planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas e têm como foco a verificação dos resultados alcançados, enquanto as segundas tratam de aspectos técnicos e verificação das formalidades necessárias para a ordenação de despesas.

As contas de governo do Presidente da República são apreciadas pelo TCU e julgadas pelo Congresso Nacional, e as de gestão são julgadas pelo TCU, em decisão terminativa. Em simetria, igual desenho é aplicado aos Estados, Distrito Federal e municípios.

Para Nascimento (2016), não é possível deduzir que a Constituição brasileira buscou proteger a pessoa do chefe do Poder Executivo, submetendo o julgamento de suas contas sempre ao Poder Legislativo. Em suas palavras, “O verdadeiro objetivo foi encaminhar a um órgão político as contas de perfil político e a um órgão técnico as contas de perfil técnico, independentemente de quem seja o responsável” no julgamento das contas, ou Legislativo ou Tribunal de Contas (p.73).

Sobre a rejeição de contas, esclareceu que tanto as de gestão quanto as de governo provocam a inelegibilidade para qualquer cargo pelo prazo de oito anos, contados da data da decisão do órgão competente, conforme artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar n.º 64/1990.

Embora tenha essa dualidade, de acordo com o STF, a inelegibilidade somente deve ocorrer se o julgamento for proferido pelo respectivo Poder Legislativo, de forma que ao Tribunal de Contas compete se manifestar emitindo parecer prévio, que é uma peça de natureza eminentemente técnica e sem conteúdo decisório.

Assim, o STF reconhece a dualidade na hipótese de julgamento de contas referentes a convênios, a acordos e ajustes, com fundamento no artigo 71, VI, do texto constitucional. Entretanto, não existe diferença entre as despesas ordenadas com fundamento no artigo 71, II, e as com respaldo no artigo 71, VI. Para Nascimento, “o constituinte visou apenas a deixar claro que a competência de julgamento deve ser do Tribunal de Contas do ente federativo repassador dos recursos e não o do que realiza as despesas” (p.75).

Apesar do posicionamento adotado pelo STF no ano de 2016, o entendimento mais adequado com a CF/88 é o de que se deve acolher a dualidade de julgamento das contas (de governo e de gestão). Isso porque, a princípio, essa divisão não foi um descuido

do poder constituinte, mas opção expressa, que tem sua razão de ser, ou seja, entregar ao órgão político a decisão das opções políticas e, ao órgão técnico, o julgamento dos atos técnicos de ordenação de despesa. Em segundo plano, o afastamento dessa oposição pode deixar todas as contas de um ente federativo sem julgamento técnico, mesmo as de gestão, em que a análise não deve ser política; para tanto, basta que o chefe do Executivo convoque para si todos os atos de ordenação de despesa. Em terceiro plano, desconsiderar a separação de julgamento das contas do Poder Executivo motiva, na prática, que as multas e as devoluções de recursos determinadas pelos Tribunais de Contas, no âmbito das contas de gestão, sejam canceladas pelos órgãos legislativos; contudo, essa perspectiva, viola a norma constitucional (art. 71, § 3º), pois “as decisões das Cortes de Contas que resultem imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo” (p.76).

Nascimento ainda destacou que a Lei Complementar nº 135/2010 alterou a redação do artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990 e estabeleceu que a sanção de inelegibilidade decorre também do julgamento de irregularidade das contas proferido com fundamento no artigo 71, II, da Constituição da República, devendo ser aplicada a todos os ordenadores de despesa, “sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição” (p. 76).

E, por fim, elucidou que, nos termos das normas que tratam da matéria, no caso de contas de governo do Poder Executivo, é incumbência do Tribunal de Contas emitir parecer prévio e ao Poder Legislativo proferir julgamento. Nas contas de gestão, a competência para o julgamento é do Tribunal de Contas, de decisão terminativa, com todas as consequências decorrentes da rejeição (das quais a inelegibilidade para qualquer cargo pelo prazo de oito anos), independentemente de o ordenador das despesas ser o chefe do Poder Executivo. Porém, caberá ao STF reapreciar e reavaliar os termos de seu posicionamento, de forma a trazer segurança jurídica a todos os possíveis impactados e interessados no tema: políticos, gestores, eleitores e os cidadãos em geral.

Ressalta-se que este estudo trata-se de um texto esclarecedor até porque seu autor atua dentro do MPC do TCE/PI. Então, acredita-se que Nascimento pode ter uma capacidade melhor de observação e avaliação sobre o processo de prestações de contas não só no nível federal como, principalmente, no nível estadual e municipal. Como é um texto escrito após a transformação da CGU, não foi observado um posicionamento maior sobre essa transformação.

No artigo 09, intitulado “Relação entre a Atuação dos Conselhos Municipais do

FUNDEB e os Desperdícios Ativos e Passivos”, Santos, Pereira e Rodrigues, publicaram um artigo bem contextualizado em julho de 2018 com o objetivo de verificarem qual é a relação entre a falta de atuação dos CACS do FUNDEB com os indicadores de desperdícios ativos (corrupção) e passivos (má gestão/ineficiência) detectados pela CGU na execução dos recursos federais destinados ao ensino básico. As principais fontes de dados usadas foram os relatórios de fiscalização dos auditores da CGU e os sites do FNDE, IBGE e PNUD. Na metodologia, utilizaram a análise de conteúdo (BARDIN, 1977), em que foi avaliada a relação entre a falta de atuação dos CACS-FUNDEB e os indicadores de desperdícios ativos e passivos, a partir de uma amostra composta por 173 municípios fiscalizados pelos auditores da CGU, sorteados nos 38º, 39º e 40º edição dos sorteios públicos de 2013, 2014 e 2015 respectivos.

Este estudo, de certa forma, atende a uma sugestão ressaltada por Sodré e Alves (2010), destacada em artigo acima, quando propôs a discussão sobre a superação da dificuldade de verificação da intencionalidade do agente, por meio do estudo fenomenológico, com a separação das constatações da má gestão pública das constatações de desvios e fraudes intencionais.

Conforme dados das autoras em pesquisa no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), “estimou-se para 2017 que os recursos vinculados ao FUNDEB somaram um total em torno de 141,4 bilhões de reais, sendo aproximadamente 12,9 bilhões complementados pela União” (2018, p.461). Porém, em conformidade com os estudos de Longo (2015) já descrito acima, elas destacam como um problema recorrente os desvios dos recursos públicos pelos seus administradores por ações de corrupção ou gestão ineficiente, comprometendo a qualidade dos serviços prestados, que tiveram como consequência a elevação nos gastos governamentais e a insatisfação da sociedade.

Como dispõem as autoras, fato como este apresentado, também foram evidenciados nos estudos de Caldas, Costa e Pagliarussi (2016), em que estes indicaram uma “relação entre maiores níveis de corrupção nos municípios com maiores níveis de despesas nas áreas de educação e saúde, sendo que o aumento do gasto público municipal total não significa uma contrapartida positiva para a sociedade” (p.461). Nesse contexto, as autoras, em análise a partir dos dados do Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo (AEPG) do FUNDEB/2013 da CGU, apresentaram as evidências, conforme quadro 5 abaixo:

Quadro 5 - Demonstrativo das Evidências detectadas a partir do AEPG do FUNDEB da CGU - 2013

<b>EVIDÊNCIAS OBSERVADAS NOS 04 ESTADOS E 120 MUNICÍPIOS FISCALIZADOS EM 2013</b>	<b>PORCENTAGEM</b>
Gastos incompatíveis com o objetivo do FUNDEB	58,89%
Montagem, direcionamento e simulação de processos licitatórios	41,12%
Pagto. em inconformidade com a legislação	41,93%
Saque na “boca do caixa”	16,09%
Não acompanhamento da execução dos recursos pelo CACS do FUNDEB	33,06%
Não supervisão do Censo Escolar	48,38%
Não capacitação dos conselheiros dos CACS do FUNDEB	49,19%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados de Caldas, Costa e Pagliarussi (2016).

Na avaliação da apresentação deste cenário, as autoras sugerem existir uma correlação entre a falta de atuação dos CACS do FUNDEB e o nível de desperdício de recursos (ativo e passivo) identificados pela CGU na execução dos recursos federais do Fundo. Porém, sobre essa perspectiva teórica, as autoras *apud* Santana (2009) e Vieira (2014) apontaram que o resultado do estudo de Weber (2007) indicou a inexistência de correlação positiva significativa entre a atuação dos conselhos municipais de educação e saúde e os atos de improbidade administrativa.

Nos estudos de pesquisas internacionais, as autoras encontraram estudos que exploraram as redes sociais como controle social das ações do estado. Assim, no contexto de países como a Rússia, Enikolopov, Petrova e Sonin (2016) detectaram que as redes sociais podem disciplinar a corrupção, mesmo em países que apresentam a competição política limitada e mídia de massa com forte censura.

Jha e Sarangi (2017), que analisaram os dados de 150 países, acharam relação negativa entre o amplo uso das mídias sociais e a corrupção, apontando um peso maior nos países com baixa liberdade de imprensa.

Assim, por conta dessa contradição apresentada em dados teóricos, as autoras tiveram como questão principal pesquisar: “Qual é a relação entre o grau de atuação dos CACS do FUNDEB e os indicadores de desperdícios ativos (corrupção) e passivos (má gestão) no repasse dos recursos do governo destinado à educação?”.

Como resultados, as autoras evidenciaram e teceram algumas sugestões para melhorar a efetividade dos CACS do FUNDEB, quais sejam:

Há uma relação positiva e significativa entre a ausência de atuação do CACS do FUNDEB e os desperdícios dos recursos públicos destinados à educação básica referentes à má gestão. Esse resultado tem implicação geral para a avaliação da efetiva atuação fiscalizadora do Conselho do FUNDEB, conforme suas atribuições estabelecidas pelas

normas e políticas governamentais.

Os resultados das estimativas sugerem que as constatações de desperdício passivo tendem a ser maiores nos municípios da amostra em que o CACS do FUNDEB não realizaram a adequada fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Também, encontraram evidências de que as falhas na estrutura institucional ou de governança dos CACS do FUNDEB nos municípios da amostra tendem a aumentar a incidência de desperdícios ativos (corrupção).

As constatações descritas pelos auditores nos relatórios de fiscalização da CGU permitiram considerar que falta uma política local de apoio ao adequado funcionamento dos CACS do FUNDEB em parte dos municípios da amostra. Os resultados trazem evidências de que atribuições legais – como acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e à do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, conforme determina o art. 24 da Lei nº 11.494/2007 - não estão sendo realizadas adequadamente pelos membros dos CACS do FUNDEB por cerca de 61% dos municípios da amostra.

As evidências sobre as falhas na atuação dos Conselhos, apontadas nos relatórios dos auditores da CGU, reforçam a necessidade de se repensarem e se criarem mecanismos de incentivos para que seus membros acompanhem efetivamente a aplicação dos recursos públicos. Isso, pois, esses incentivos podem melhorar a percepção de seus membros sobre o seu papel no controle social na execução dos recursos, o que pode trazer ao seu município benefícios para a educação básica.

O estudo contribuiu, ainda, para salientar a relevância dos Conselhos Municipais como um instrumento de acompanhamento e fiscalização na aplicação dos recursos públicos. Assim, conforme o estudo, além de se descreverem quais são as principais falhas que ocorreram para esse controle social não estar sendo eficaz, reforçando a necessidade de a sociedade acompanhar se os prefeitos dos municípios legitimam as atribuições dos CACS do FUNDEB e se ofertam infraestrutura efetiva, tanto em relação aos Conselhos da Educação, quanto de outras áreas.

As autoras chamaram a atenção para o fato de que a melhoria da atuação efetiva do Controle Social não é a única solução para reduzir e prevenir os desperdícios, quer passivo ou ativo. Outras soluções merecem estudo mais aprofundado, como, por exemplo, os trabalhos de Mendes (2004) e Bandiera, Prat e Valletti (2009), que sugerem a criação

de um sistema de compras público mais eficiente para combater todo tipo de desperdícios de recursos.

Como sugestão final, indicaram uma análise mais aprofundada sobre o perfil dos membros dos CACS do FUNDEB, quanto a seu grau de isenção para julgamento e de envolvimento com o prefeito ou partido político, como foi o processo de indicação de seus membros, entre outros pontos, entendendo que essa análise do perfil dos membros pode sugerir que o modelo atual de governança do Controle Social precisa de ajustes para que atenda no mínimo à legislação e redimensione suas atribuições.

No artigo 10, Pinto e Ximenes (2018) trouxeram para discussão a temática sobre o “Financiamento dos Direitos Sociais na CF/ 1988: do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de Sítio Fiscal”, em que analisaram os princípios jurídico-políticos de proteção aos direitos sociais na CF/88 e as regras que instituíram garantias de financiamento adequado, proporcional e progressivo, com ênfase na saúde e educação.

É uma crítica bastante esclarecedora em que atualiza o debate necessário para se contrapor sobre os retrocessos na proteção e garantia do financiamento dos direitos democráticos e sociais assegurados a partir do pacto assimétrico nesta Lei Maior que definiu regras que criam um microssistema normativo que dá sentido a determinadas fontes de receitas e vincula patamares de gasto mínimo a direitos definidos como prioridades orçamentárias.

O contexto do trabalho discorreu levando em consideração a evolução desse sistema, mais precisamente no período de 1988 a 2018, culminando com a Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/2016), que fixou o Novo Regime Fiscal, uma medida, segundo os autores, equivalente a um “estado de sítio fiscal”, que compromete o direito humano à educação. Ao fim, expôs alternativas de reequilíbrio intertemporal nas contas públicas que viriam em reforço ao sistema constitucional de promoção dos referidos direitos.

De maneira específica, os escritos destes autores se fundamentaram em posicionamentos históricos e legais ao tecerem os pontos críticos com relação principalmente à EC 95 que fixou o teto global para as despesas primárias ao longo de 20 anos e, com isto, estabeleceu-se o crescimento real zero sobre os deveres de gastos mínimos em saúde e educação. Isto tudo, com justificativas para soluções fiscais alegadamente excepcionais e transitórias. Assim, inverteram o sentido de proteção ao financiamento adequado dos direitos fundamentais presente na CF/88. Para os autores,

esse “roteiro de medidas desconstrói o orçamento da seguridade social, já muito afetado pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), ampliada na Emenda Constitucional 93”, que somada “a EC 95 desvirtuam a natureza jurídica de determinadas espécies tributárias (taxas e contribuições sociais)” (p. 196).

Especificamente sobre a EC95, em simetria com a visão de demais autores, Pinto e Ximenes (2018) entendem que a imposição da lei, ao postergar a eficácia dos direitos fundamentais amparados por vinculação orçamentária, impõe uma espécie de “estado de sítio fiscal” (PINTO; BIASOTO JUNIOR, 2016), como já mencionado anteriormente. E, nesse sentido, concluem em suas análises que se trata de medida inconstitucional, pois tem impacto potencial devastador sobre as políticas públicas (p.996).

Com esta visão, destacaram que o núcleo de sentido da EC 95 está na desconstrução da garantia de progressividade de custeio para os direitos sociais amparados por vinculação orçamentária. Ainda destacaram que quase todas as demais regras concebida na EC 95, “direta ou indiretamente — já eram normas vigentes e aplicadas anualmente, por meio de contingenciamento de despesas discricionárias, controle de despesas de pessoal, entre outras”. Essas demais regras, segundo os autores, já faziam parte dos meios usuais ao cumprimento da meta de resultado primário, na forma exigida na LRF (p.996).

Igual atenção foi dada pelos autores ao fato de uma posição como esta ser adotada, sem alterar em nada as estruturas de privilégios e da má aplicação de recursos expressadas no orçamento público na sua execução e controle, e citam como exemplos: o regime abusivo de parcelas indenizatórias, que, por vezes, costuma violar o teto remuneratório do serviço público; os inchaços injustificáveis no quadro de pessoal de alguns órgãos e entidades; as discricionariedades na execução e no exame das contas anuais dos entes políticos (que incentivam rotineiros falseamentos de gasto mínimo e os desvios de recursos para fins nada republicanos), além das frouxidão interpretativas dos órgãos de controle que ocasionam, por vezes, perdas bilionárias de recursos que deveriam ser destinados à saúde e à educação.

Como alternativas de reequilíbrio intertemporal nas contas públicas, apresentam alternativas de redesenho orçamentário-financeiro coerentes com a CF/88 sob o viés da responsabilidade fiscal aderente aos direitos fundamentais, entre as quais destacaram: a proibição de despesas com publicidade institucional e shows artísticos nos casos em que o ente político não tem quitada a folha de salários em dia e/ou está inadimplente com os

pisos constitucionais em saúde e educação (Lei nº 9.504/1997, arts. 73, VI, e 75); a execução da dívida ativa dos diferentes entes governamentais, evitando-se a prescrição delas, por todos os meios lícitos, inclusive o protesto extrajudicial (Lei nº 8.429/1992, art. 10, X; Lei nº 9.492/1997, art. 1º); o controle sobre as renúncias de receitas sem lastro na correspondente e indispensável medida compensatória, sobretudo as que são concedidas por prazo indeterminado, frente ao seu impacto desarrastado (LRF, art. 14, caput e §2º; Lei nº 8.666/1993, art. 57, §3º) e que contribui para perpetuar ilegal e inconstitucionalmente privilégio fiscal no orçamento público.

Nesse percurso, os autores ainda ressaltam o controle dos recursos públicos como ponto de partida, necessitando, assim, se atentar para as causas estruturais de desequilíbrio fiscal, que seguem alheias ao debate público provocado pela EC 95, pois o “Novo Regime Fiscal” posterga e mantém oculta a real demanda pela reforma tributária, vista como a única capaz de enfrentar a injusta regressividade e a irracionalidade federativa do nosso modelo arrecadatário.

Com essa inversão no sentido do orçamento público, que comprime os gastos primários para descomprimir as despesas financeiras, a EC 95 ainda oculta a imperativa necessidade de fixação das bases para a gestão da dívida pública federal com o estabelecimento de limites máximos de endividamento, comprometendo o orçamento com o custo da dívida, além de deveres de transparência e motivação para estes limites. Portanto, enfatizam os autores que é, na reforma tributária e no controle do endividamento, que residem o núcleo dos maiores conflitos distributivos incidentes sobre o orçamento público, sendo estes justamente aqueles campos que ficam à margem da política de ajuste fiscal estruturada na EC 95. Soma-se a esses pontos também o necessário debate sobre as distorções no sistema previdenciário geral e dos servidores públicos, inclusive militares.

Contra esses ditames inconstitucionais, frutos da política de austeridade econômica, os autores concluem o texto apoiados na crença de uma ação cívica e plural que seja capaz de mobilizar a agenda das finanças públicas para o seu fim último de realização dos direitos fundamentais.

No artigo 11, sob o título: “Agentes políticos e mudanças institucionais na trajetória da CGU (2001 -2016)”, Silame e Costa (2018) discorreram sobre a CGU, guiados pela pergunta: “Quais foram os desenhos administrativos na CGU entre 2001 e 2016?”. Assim, pretenderam explorar as mudanças do desenho administrativo do órgão,

ou seja, o processo legislativo relativo à criação e às mudanças na CGU com o propósito de verificar possíveis pressões e constrangimentos causados por partidos no grau de discricionariedade e autonomia de atuação do órgão.

Após suas análises, consideraram que, “ao longo dos dois mandatos de FHC (PSDB) e nos mandatos dos petistas Lula e Dilma, houve o fortalecimento da CGU, repercutindo sobre suas atribuições e grau de discricionariedade.” Porém, no plano teórico, “a retirada da CGU da estrutura da presidência promovida por Michel Temer significa perda de status, podendo ter repercussões sobre a autonomia do órgão” e, por consequência, “sobre sua capacidade de atuação na fiscalização e combate à corrupção”, visto que “o próprio Ministério passa a ser alvo das negociações políticas que envolvem a construção e o gerenciamento da coalizão” (p.18). Entretanto, os autores ponderaram que suas evidências não permitem conclusões taxativas acerca desta questão.

O artigo 12 é de autoria de Daniel Braga com Debora Silva (2019), no qual estudaram as “Repercussões do FUNDEB em Municípios mineiros: aportes para a discussão sobre um FUNDEB permanente”, com o objetivo de mensurar e comparar a capacidade institucional de atendimento em educação dos municípios mineiros em um cenário com e sem o FUNDEB.

O estudo mostrou que, sem o FUNDEB, a maior parte dos municípios mineiros conseguiria atingir o mínimo de recursos por aluno, no entanto, o Fundo tem cumprido um importante efeito redistributivo, pois, pelo menos quanto ao montante de recursos por aluno, o estado fica mais homogêneo, diminuindo as desigualdades regionais. Pelo fato da União não colocar recursos novos na educação, na prática diminui a média e a mediana do valor aluno ano por município, pois passam a dividir recursos com as matrículas estaduais do Ensino Médio. Mesmo com a tendência à homogeneização, as desigualdades no financiamento da educação e a existência de cidades mineiras com alta capacidade institucional de investir em educação, enquanto outras têm a capacidade limitada, ainda são bastante perceptíveis, como os dados revelaram.

Em suma, dada a iminência do fim do FUNDEB, os dados apontaram, conforme os autores, para a necessidade da manutenção dessa política de fundo de financiamento, visto que ela tem cumprido seu papel de diminuir graves distorções e desigualdades de acesso a recursos por aluno. Também, a análise dos dados confirmou as considerações da ampla literatura sobre essa temática, que debate a limitação dos recursos do FUNDEB, em especial, quanto ao papel da União na complementação de recursos, como forma de

se atingirem novos e em maior quantidade patamares mínimos por aluno. Dessa forma, para os autores, seria possível garantir, ao mesmo tempo, a diminuição de desigualdades regionais e a ampliação de recursos para a efetivação do preceito constitucional de educação de qualidade.

A parte final desta seção foi finalizada com as contribuições dos estudos de Nicholas Davies, por entender que este autor dedicou uma vasta contribuição acerca da temática sobre o financiamento da educação bem como investigações sobre a eficácia e a confiabilidade dos Tribunais de Contas no Brasil<sup>44</sup> (TCs), na verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação na verificação das receitas e despesas vinculadas à educação.

### **3.1.3 Análise de Nicholas Davies sobre os Tribunais de Contas Estaduais (TCE) do Brasil**

Nicholas Davies fez estudos a partir de 1998 sobre as prestações de contas públicas da educação em alguns Estados da federação brasileira, como: Espírito Santo (2003), Pará (2003), Ceará (2003), Pernambuco (2003), Minas Gerais (2003, 2013), Distrito Federal (2003), Sergipe (2003), Bahia (2003), Piauí (2003, 2010)<sup>45</sup>, Santa Catarina (2003), Paraná (2003), Rio de Janeiro (1999, 2000, 2003), São Paulo (2003, 2006)<sup>46</sup>, 2007, 2009, 2010a, 2010b, 2010c, 2010, d, 2010e, 2011a, 2011b, 2012, 2013a, 2013b, 2013c (DAVIES, 2015, p. 135), 2014a, 2014b, 2014c, entre outros<sup>47</sup>.

Seu estudo tomou como marco a Lei Federal n° 7.348, de 1985, que regulamentou a Emenda Constitucional Calmon, de 1983, restabelecendo a vinculação de recursos para a educação e também porque definiu as receitas e despesas vinculadas à Manutenção do Desenvolvimento do Ensino/MDE.

Como leis mais recentes, levou em consideração a CF/88, a LDB de n°

<sup>44</sup> Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/nic6.htm>. Acesso em 10. Jan 2017.

<sup>45</sup> Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n110/06.pdf>. Disponível também em: Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 110, p. 93-111, jan.-mar. 2010. Acesso em 13. jan. 2017.

<sup>46</sup> Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/ArquivoTextos/nicholas16.pdf>. Acesso em 24. jan. 2017.

<sup>47</sup> Conforme Davies, os resultados de sua pesquisas retratam estudos realizados há mais de dez anos, publicados primeiramente em livro (DAVIES, 2001) e depois atualizados em outros artigos publicados em periódicos especializados (DAVIES, 2006a, 2006b, 2007a, 2007b, 2007c, 2009, 2010a, 2010b) nos últimos anos ou em vias de publicação, como: Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: Ipea, 2011. 227 p. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3083/1/Livro\\_Federalismo%20e%20pol%C3%ADticas%20educacionais%20na%20efetiva%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20%C3%A0%20educa%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3083/1/Livro_Federalismo%20e%20pol%C3%ADticas%20educacionais%20na%20efetiva%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20%C3%A0%20educa%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf). Acesso em 15 mar. 2017.

9.394/1996, principalmente nos artigos 70 e 71, que versam sobre a MDE; a Emenda Constitucional 14 (EC/14), que instituiu a lei nº 9.424/1996, (que regulamentou o FUNDEF); a EC/53, que instituiu a lei nº 11.494/2007, (que regulamentou o FUNDEB); leis orgânicas estaduais e leis específicas dos próprios tribunais de contas.

O objetivo de seu estudo foi comparar os procedimentos adotados pelos TCs do Brasil e obter uma visão geral sobre o formato que as prestações de contas públicas da educação vêm assumindo sob o olhar desses TCs, conforme as legislações específicas em nível estadual e nacional. Os resultados apresentados, segundo o próprio autor, foram apenas ilustrativos de alguns aspectos de certo número de TCs.

É forte no autor a afirmação de que a educação pública perdeu e provavelmente ainda perde muitos recursos legalmente devidos, pelo fato de a receita e a despesa não serem corretamente contabilizadas pelos TCs e a fiscalização pelos TCs deixam a desejar em muitos aspectos, “embora a fiscalização correta pelo TC também não garanta nada, pois os governos não parecem muito preocupados em cumprir as determinações do TC” (DAVIES, 2013a). Neste sentido, o autor afirma que “mesmo quando não aplicam o percentual mínimo em educação, os governos estaduais não sofrem intervenção da União, nem as prefeituras, do governo estadual, conforme previsto na Constituição Federal”<sup>48</sup> (DAVIES, 2013a).

A possibilidade de interpretações variadas e mesmo conflitantes por parte dos TCs foi confirmada na pesquisa de Davies. De maneira geral, a análise feita pelo autor nestes Estados, constatou oscilação, equívocos e descumprimento de determinações nos procedimentos das prestações de contas, com as quais os governos estaduais e municipais “procuram seguir, quando fazem, as orientações dos TCs na sua prestação de contas, e não necessariamente as disposições da LDB, nem as normas contidas nos manuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ou de pareceres e resoluções do CNE” (DAVIES, 2015, p.135). O autor afirma ainda, que “não existe necessariamente coincidência entre os procedimentos recomendados pelos TCs e os efetivamente seguidos pelos seus técnicos e conselheiros em seus pareceres” (DAVIES, 2010c, p. 95).

Em alguns TCs não é possível se pesquisar os dados sobre os pareceres com

---

<sup>48</sup> A título de exemplo desta afirmativa tem-se: Cad. Pesqui. vol.43 no.149 São Paulo maio/ago. 2013 (sobre Minas Gerais). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000200008>; Disponível em: <https://doi.org/10.20396/etd.v13i1.1170> (sobre Sergipe).

procedimentos recomendados e os efetivamente seguidos pelos seus técnicos e conselheiros porque a página dos Tribunais não contém os relatórios sobre contas estaduais e municipais.

Os resultados destas pesquisas de Davies constataram que as leis orgânicas fixavam um valor acima dos 25%, na prática há a aceitação somente dos 25%, pois há falta de consenso no percentual mínimo da Educação – 25% / 30%, tanto no Estado como no município. Na interpretação dos TCEs só infringiria a lei federal quem aplicasse inferior a 25%. A exemplo tem-se o caso do estado do Piauí, em que editaram Resoluções sobre as receitas e despesas em MDE averiguando nas prestações de contas o cumprimento da exigência somente dos 25% que determina a CF/88 e a LDB/96 portanto, descumprindo a Constituição Estadual que estabelece 30% como mínimo constitucional (DAVIES, 2015).

Quanto aos *Erros crassos/incomum* em equívocos e oscilações, Davies (2015) destaca os tipos: contabilização dos ganhos, complementação federal e rendimentos financeiros com o Fundef/Fundeb, receitas do salário-educação, convênios de natureza educacional (merenda e outros) e receitas de serviços prestados por instituições educacionais e operações de crédito para a educação.

Quanto aos erros nas prestações de contas relacionadas a remuneração, verificou-se o pagamento de aperfeiçoamento de pessoal com remuneração docente, Davies (2015) apontou ainda erros por parte dos TCEs ao confundir remuneração docente com remuneração dos profissionais da educação, pessoal docente e demais profissionais da educação, ensino fundamental público e não toda a rede, bem como quanto aos pareceres que confundem treinamento com capacitação ou habilitação de professor leigo.

O TCEs ainda cometem “equívocos e omissões” por considerar ou aceitarem o pagamento de inativos no cálculo do MDE e nas despesas de receitas vinculadas a educação. Para Davies (2015, p 136) em alguns TCES “adotaram ainda regras de transição pela qual o cálculo dos gastos com inativos seriam excluídos gradativamente ao longo dos anos, mas não tenho informação do seu cumprimento”. O autor afirma ser estranho que em geral os TCs e os governos não obedecem à Constituição Federal (Brasil, 1988, art. 37, inciso XI), “que considera o pagamento dos inativos como proventos, não como remuneração, e que o conceito de MDE é restrito à remuneração (para quem está na ativa), não a proventos” (DAVIES, 2015). Esses procedimentos adotados pelos TCEs em difentes estados do Brasil, relevam a falta de clareza e uniformidade na interpretação

da legislação nacional e estadual, por parte dos TCEs o que incorrem em prejuízos financeiros na contabilização dos recursos da educação e o cálculo das despesas de MDE.

O autor tece algumas considerações finais em seu estudo sobre os TCs ao expor a confiabilidade como limitadíssima ou nula. Em muitos casos, os conselheiros são nomeados sob critérios políticos a partir de acordos entre o Executivo e os “representantes” do povo (deputados e vereadores), significando que as contas podem ser avaliadas segundo critério de “afinidade” entre tribunais e governos e não necessariamente de acordo com a lei e normas técnicas.

Por fim, chama-nos a atenção a relevância destes estudos, mostrando, assim, a importância de os profissionais da educação conhecerem não apenas a legislação federal (a CF/88, a LDB/96, etc.), a legislação do próprio estado, como a Constituição Estadual, mas também as interpretações destas pesquisas aqui analisadas, sob diversos viés, nesta seção, interpretações essas que contribuem para fortalecer essa temática. Na seção a seguir, será abordado o financiamento da educação pública no Brasil, em que contextualizou-se alguns pressupostos do financiamento, especificamente, da educação básica.

## **4 O Financiamento da Educação Pública no Brasil**

Antes de adentrar no financiamento da educação, contextualizou-se alguns pressupostos que servem de âncora ao modelo de financiamento de educação básica delineado no Brasil frente a necessidade de promover o direito humano à educação.

Assim, foi necessário introduzir nesta seção um tópico sobre o Direito à Educação seguido por um segundo tópico em que se trata do Federalismo brasileiro e suas relações frente as desigualdades regionais, sociais e educacionais, ou seja, resgata-se como pano de fundo, a concepção histórica da formação do homem como sujeito livre e seu reflexo no entendimento do direito à educação. Em seguida, na ampliação desse direito à educação, discorreu-se sobre questões do federalismo brasileiro relacionando-o à temática candente da desigualdade territorial, de certa forma atenuada pelo modelo redistributivo da política de fundos, porém, aquém de se garantir a real igualdade do direito fundamental a educação de milhões de brasileiros residentes nas regiões mais pobres do país. Feito esse entendimento basilar, o terceiro tópico, adentrou na temática do financiamento da educação.

### **4.1 O direito humano à educação a partir de fundamentos histórico-ontológicos da relação Trabalho-educação**

No desenvolvimento histórico do homem a partir das comunidades primitivas, pode-se destacar que o trabalho e educação são atividades especificamente humanas. São características essenciais do homem, pois, diferente dos outros animais, apenas o ser humano trabalha e educa. Esses atributos essenciais que lhe são concedidos por sua racionalidade no momento em que determinado ser natural se destaca da Natureza e é obrigado para existir, produzir sua própria vida. Esta produção da própria vida é naturalmente a primeira condição fundamental de toda a história humana. É um fato histórico, é a base materialista da história, pois para manter o homem com vida, com existência de ser humano vivo, este, deve ter condições “antes de tudo de beber, comer, morar, vestir-se e algumas outras coisas mais.” (MARX E ENGELS, 1998, p.21).

Conforme Saviani, “o ato de agir sobre a natureza, transformando-a, em favor de suas necessidades humanas, os homens ajustam a Natureza às suas necessidades, é o que conhecemos com o nome de trabalho.” Assim posto, a essência do homem é o trabalho, então, a essência humana não é dada ao homem, não é natural, “não precede sua existência, pois é produzida pelos próprios homens. O “homem é, é-o pelo trabalho”,

significando que “o homem não nasce homem. Ele forma-se homem. Ele não nasce sabendo produzir-se como homem. Ele necessita aprender a ser homem, aprender a produzir sua própria existência” (2001, p.154). É, pois, no modo de produção de sua existência, nas suas contradições do seu movimento real do mundo que o homem se faz homem e se desenvolve como espécie. Então, o homem se faz homem pelo produto do seu trabalho, não sendo possível o homem viver sem trabalhar, é uma condição eterna no homem.

Conforme Jacomini (2013, p.125), nesse “processo de construção do ser humano, a educação constitui uma forma de socialização e inserção do homem nas relações de produção e de convivência social”. Sua produção como condição necessária para viver é ao mesmo tempo sua formação, ou seja, um processo educativo. Com isso se pode constatar que a origem da educação coincide com a origem do homem ao identificar-se com a sua vida, produzindo aprendizagens que vão se transmitindo de geração em geração.

O desenvolvimento histórico do homem e da produção, conforme Saviani, provocaram mudanças nas comunidades primitivas conduzindo à divisão do trabalho, levando a apropriação privada da terra, gerando, a divisão dos homens em classes: as dos proprietários e dos não-proprietários. Essa ocorrência, “é de suma importância na história da humanidade”. Embora o trabalho seja o que define a essência humana, pois o homem precisa trabalhar para viver sob pena de perecer, com o advento da propriedade privada, foi possível as classes dos proprietários viver sem trabalhar, ou seja, viver da força de trabalho alheia. Essa divisão dos homens em classes provocou também a divisão na educação, “antes identificada plenamente com o próprio processo de trabalho”, ou seja, a educação passou a ter duas modalidades, assim caracterizadas: uma para a classe proprietária, de homens livres, centrada em atividades intelectuais e a outras destinadas aos serviçais, a maioria dos povos, incorporada ao próprio trabalho, ao processo produtivo (SAVIANI, 2001, p.155).

Com isto se deu a institucionalização da educação, com sua separação do trabalho, em correspondência com o processo de surgimento da sociedade em classes, instituindo-se também assim, a escola.

O entendimento desta ruptura social mantém íntima relação com o trabalho e a educação, podendo ser entendida pelo processo da produção da existência humana. Assim, considera-se que o homem não almeja apenas viver e estar no mundo, mas

interessa-lhe, viver e viver bem. Ao satisfazer suas necessidades naturais que são independentes de sua vontade, o homem não se contenta e busca a satisfação de novas necessidades criadas. Do ‘supérfluo’, constrói acima do necessário que ele irá realizar por meio do trabalho (PARO, 2001, p.17). Isso acontece com a colaboração de todos os outros seres humanos, produzindo-se humanamente. Entretanto, a dupla separação entre proprietários e não-proprietários e entre trabalho e educação, produz a negação do homem enquanto sujeito, pois ao submeter o outro pela dominação, “à condição de objeto, nego nele, (portanto, nego em mim mesmo) a condição de sujeito, reduzindo-o (e reduzindo a mim, seu semelhante) à condição natural.” (PARO, 2001, p. 17). Esta separação vai contra a educação, visto que a educação é entendida como constituição cultural dos sujeitos livres e não objetos. Daí o sentido que se dá ao direito humano à educação.

As leis naturais para Paro, não se referem apenas ao mundo físico como também ao mundo animal e às relações interpessoais. Com isto, destaca-se um nexos para a lei do livre mercado da sociedade capitalista, ao se apresentar como uma lei natural, porém, refere-se “à necessidade de se deixar que as relações sociais se deem de acordo com as regras do mercado, sem que se interfira no seu *natural* desenvolvimento.” (2001, p.15). É uma liberdade natural porque faz parte da condição histórica do homem. Entretanto, é uma liberdade que em sentido figurativo pode-se dizer que “é a liberdade do pássaro para voar, como é também a liberdade do leão para devorar o cordeiro.”(2001, p.15) Neste aspecto, partindo de uma lei natural que se constitui em nome da “liberdade natural” do povo, o regime capitalista na atualidade mas com novas roupagens ‘neoliberais’, não garante a liberdade do homem no sentido histórico, mas defende apenas o ‘livre mercado’, ou melhor, “ ‘liberdade’ para os seus representados e necessidades dos demais”, (PARO, 2001, p.16). O que coloca ao homem o desafio de construir sua liberdade em convivência social com os demais de sua espécie, conquanto que a liberdade continue ainda a servir à ideologia dominante.

Na nova crise capitalista mundial advinda mais precisamente da crise do trabalho abstrato<sup>49</sup>, o trabalho alienado mercantil, com a economia brasileira mais subsumida ao capital internacional, com a força criativa destrutiva do capital mais fortalecida, “as relações de produção entre as pessoas não são estabelecidas apenas *pelas* coisas, mas

---

<sup>49</sup> Dispêndio de força humana (energia física e mental) de trabalho, a forma pelo qual o trabalho cria valor (em uma realidade socialmente homogênea) que só pode se assentar na abstração, pois tem relação com o tempo médio (que não se mede em horas) socialmente necessário para produzir a mercadoria que se substancia em valor de troca. (MARX, 2016, p.95).

*através das coisas.*” E certamente as relações de produção entre as pessoas estão se dando de “uma forma “materializada”, “reificada”, dando origem ao fetichismo da mercadoria”, (RUBIN,1980, p.43) tornando a existência humana mais objetivada.

Essa forma de se perceber o mundo remete à importância que se deve dar ao ato educativo até porque o neoliberalismo – doutrina econômica capitalista de Estado mínimo ao social e máximo ao capital - é o regulador da educação com ação de despolitizá-la através do “fetichismo do mercado global sem barreiras” com suas “palavras de ordem: desregulamentar, liberar e privatizar.” (SOUZA, SANTANA, DELUIZ, 1999, p. 67). Trazendo dessa forma, consequências desastrosas.

Na administração pública e em especial na educação brasileira desde longas datas, o capitalismo com estreito vínculo com a Teoria do Capital Humano (TCH) tem provocando decisivas mudanças com o protagonismo do Estado forjando a ideia de escola pública, universal, gratuita, leiga e obrigatória que assim ficou definida na CF/88 e na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN, apesar destas leis, proclamarem nos respectivos artigos, 205 e 2º, como um dever do Estado, da família e da sociedade, inspirada nos princípios da liberdade e solidariedade humana com a finalidade de desenvolver plenamente o educando, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho. Entretanto, acredita-se que ainda faltou a esses artigos uma responsabilização ao Estado, vista que embora seja dever, também é uma necessidade do Estado. Pois, para uma nação se desenvolver é importante que seu povo tenha educação de qualidade.

No contexto atual, face ao modelo de mercado aplicado à educação pública, especialmente a gestão e a atividade educativa, algumas questões apresentam-se prementes, quais sejam: Como pensar a escola e a educação hoje? O que pode ser feito quanto a formação de ‘sujeitos’ pela política pública educacional que tenha reflexo na garantia do direito humano à educação? Como pessoas ‘asujeitadas’ podem formar sujeitos? Ou como desconstruir essa ideologia ou dominação simbólica do capital nas mentes dos professores, inclusive nos bem- intencionados, mas que muitas vezes, não conseguem perceber o óbvio? Qual o sentido da naturalização da lei do mercado pelo processo ensino-aprendizagem na mente do aluno?

Questionamentos como estes se fazem necessários e de certa forma abarca um contexto amplo de reflexões e que aqui se faz apenas uma breve explanação que o limite do texto comporta.

Criticando a escola por esta forma subsumida ao capital, Paro (2001, p.22) considera que, o exame dos fins da escola só pode ser feito a partir de alguma visão do mundo e de sociedade que informa uma particular visão da própria educação. A partir da concepção de homem e de educação que vimos explicitando, à escola fundamental deve ser reservada a tarefa de contribuir, em sua especificidade, para a atualização histórico-cultural dos cidadãos. Isto implica uma preparação para o viver bem, para além do simples viver pelo trabalho e para o trabalho.

Paro faz boa análise do intercâmbio entre a educação e a cultura, destacando a educação como “processo pelo qual nos tornamos humano-históricos, pela apropriação da cultura”, enquanto que a cultura em seu sentido mais rigoroso e abrangente, diz respeito ao “conjunto de valores, conhecimentos, crenças, tecnologia, arte, costumes, filosofia, ciência”, isto é, toda a produção histórica do homem (2014, p.99). Assim, através desta apropriação se constrói a personalidade humano-histórica que não se dá de maneira natural, mas resulta de um complexo processo que deve ser entendido cientificamente. Processo este, que é sistematicamente ignorado em grande medida por muitos governos na execução de suas políticas públicas educacionais.

Neste aspecto, é preciso estar atento a todos os processos que esta crise desencadeia. Também “a recusa radical do trabalho abstrato não deve levar à recusa de conceber o trabalho concreto como dimensão primária, originária, ponto de partida para a realização das necessidades humanas e sociais.” (PARO *apud* ANTUNES, 2001, p. 19)

No objetivo geral da educação está a formação do ser humano em todas as suas potencialidades, quais sejam: no saber sobre os conteúdos conceituais, no fazer relativo a destreza, habilidades e atitudes e no ser como sujeito ético para uma vivência cidadã harmoniosa na produção de sua vida e do trabalho. Porém, com relação ao trabalho se produz em todo o universo educacional uma visão estreita que vai ao encontro da ideologia neoliberal do sistema capitalista, convergindo a função da escola ao mercado de trabalho como perspectiva essencial e fortalecida pela Teoria do Capital Humano que objetiva apenas formar a massa trabalhadora e não indivíduos pensantes.

Neste sentido, Paro critica essa preparação que não se coaduna com a função educativa global da escola que concorra com a formação de cidadãos atualizados, capazes de ter participação política, com direito de usufruir daquilo que o homem histórico produziu e ao mesmo tempo “dando sua contribuição criadora e transformando a sociedade”, (2001, p.25) com a escola participando de forma efetiva e necessária da

reforma intelectual e moral. Nos dizeres de Gramsci; “não se restringindo a fins parciais de preparação para o trabalho, para ter sucesso em exames”, (PARO, 2014, p.26) políticas educacionais que “são reduzidas por mecanismos de competição mercantil na busca de soluções que compensem seu amadorismo pedagógico”, (PARO, 2015, p.51) ao invés de se promover melhorias das condições de trabalho com insumos necessários a uma educação de qualidade efetiva.

A educação requer uma visão mais rigorosa de seu próprio conceito de simples transmissão de conhecimento, pois a ação educativa tem por fim a formação da personalidade humano-histórico e “seu objeto é a *cultura* em sua integridade: conhecimentos, valores, arte, ciência, filosofia, crenças, tecnologia, direito, enfim, tudo que é produzido historicamente.” (PARO, 2015, p.70). Por outro lado remete a formação dos profissionais do ensino com formação crítica capaz de se desapegar de jargões contra o neoliberalismo que muitas vezes restringe a análise dos fatos do mercado, uma formação que não se resume em grande medida a apropriação dos conhecimentos relativos aos conteúdos curriculares, às teorias e às metodologias de ensino mas que considere também o caráter político da concepção crítica da educação com diálogo democrático a partir mesmo da infância, induzindo a socialização, prolongando no desenvolvimento biopsicossocial que se assimilem valores e condutas que formarão a personalidade democrática. Em que se pense no outro e se coloque em seu lugar, uma formação humana sem viés autoritário a partir de um trabalho livre do educador, que não amordace sua prática pedagógica capaz de criar “o querer aprender” no aluno de forma que ele se pronuncie como “sujeito” no processo de ensino e de aprendizagem.

É preciso também que os educadores sejam valorizados em: salários, carreira, formação adequada e condições de trabalho com os insumos necessários à educação de qualidade que requer financiamento educacional planejado e levado a sério nas políticas públicas educacionais elaboradas por profissionais da educação que sejam éticos, coerentes e que tenham responsabilidade social. Estas são apenas algumas formas dentre tantas para se formar para a democracia conforme se apresenta no texto constitucional de 1988 que preza pelo direito à educação<sup>50</sup>.

Hoje na realidade brasileira, vivencia-se um golpe de estado em que medidas

---

<sup>50</sup> O direito à educação está assegurado na CF/88 em seus diversos artigos: como direito social, (Art. 6); No regime de colaboração e cooperação federativa (Arts. 23 e 211); na finalidade geral da Educação ao visar o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Art. 205); na obediência aos princípios (Art. 206); nos deveres do Estado (Art. 208). Também no Estatuto da Criança e do Adolescente com status de prioridade absoluta (Art. 4º, § único).

autoritárias se tornam mais efetivas, com Emendas Constitucionais que intencionalmente alteram a CF/88 e Medidas Provisórias que retiram direitos sociais, dentre eles, educacionais e trabalhistas. Medidas que há trinta anos não saem da pauta das classes dominantes brasileiras e que passam pela privatização das escolas públicas do Brasil. Neste contexto, a luta contra a retirada dos direitos se faz mais necessária para obstaculizar essas medidas, principalmente contra a Emenda Constitucional 95/2016, “principal ameaça aos direitos sociais hoje no Brasil –e que impacta muito no direito à educação” (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2019, p. 15) que congelou os investimentos da educação por vinte exercícios financeiros. Esta EC 95/2016 também é repudiada pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação/FINEDUCA, especialmente na Carta de Belém-PA<sup>51</sup>, que traz o entendimento que ações como esta, colocam em risco as conquistas sócio-políticas e econômicas importantes à construção de um real projeto de cidadania para a população e para a soberania do Brasil.

#### **4.2 Federalismo brasileiro: questões candentes**

O debate sobre o federalismo contemporâneo apresenta-se bastante complexo principalmente, em tempos de fortes pressões fiscais oriundas da globalização financeira com suas corporações transnacionais que tensionam o papel dos Estados Nacionais, apontando para novos desafios à consolidação de regimes federativos (ARAÚJO, 2016).

Essa tensão é gestada pela perda do sentido do reconhecimento do direito dos povos do planeta à autodeterminação e a soberania territorial, passando a ideologia de “estados desterritorializados” condicionados a razão intrínseca da acumulação, mas que, contudo, somente o estado territorial pode legitimar sua racionalidade normativa (RODRIGUES, 2010), (ARAÚJO, 2016).

Este estudo se assenta no entendimento de que a política de fundos pode auxiliar a redução das desigualdades territoriais e a redução das desigualdades educacionais em nosso país. Este estudo também é permeado por questões que dizem respeito a eficiência e eficácia dos recursos públicos, a processos de transparência e prestações de contas por parte das instituições públicas e à demanda por ampliação da participação dos cidadãos, portanto, entende-se que é necessário discorrer brevemente sobre a natureza do

---

<sup>51</sup> Disponível em: <https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/CARTA-DE-BELÉM - 2019-Versão-final.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

federalismo brasileiro.

Partindo de uma das definições sobre federalismo - por não haver consenso (ARAÚJO, 2010) - adota-se a definição dada por Abrucio (2010), a partir da comparação do Estado unitário com governo central anterior e superior às instâncias locais em que as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, enquanto nos sistemas federados:

“...vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e dos processos decisórios entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles.” (ABRUCIO, 2010, p.41)

Para o autor, esta forma de organização territorial, distinta do modelo clássico, o Estado unitário, deriva em grande medida da existência de heterogeneidades que podem ser territoriais, linguísticas, étnicas, socioeconômicas como as desigualdades regionais, culturais e políticas como as diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas. Esse desenho político-territorial traz em seu bojo o compartilhamento da soberania territorial fazendo com que coexistam, na mesma nação, diferentes entes autônomos com relações mais contratuais do que hierárquicas. Também objetiva compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre os entes, com divisão de funções e poderes entre os níveis de cada governo (ABRUCIO E FRANZESE, 2007).

Embora sem uma forma única que oriente as federações, as marcas específicas de heterogeneidades e desigualdades, presentes no Brasil, derivam em grande medida, na escolha adotada pela forma federativa de governo com divisão de competência entre o governo federal, estaduais e os 5.570 governos municipais que devem responder por políticas públicas, remetendo assim, em divisão de responsabilidades que devem favorecer a construção de patamares mais elevados de justiça social. Por outro lado, nem sempre o meio legal, institucional e as relações estabelecidas garantem organicidade às políticas e ações desenvolvidas (CRUZ, 2009).

A CF/88 é um marco na organização do federalismo brasileiro, pois explicitou os mecanismos de repartição de responsabilidades entre os entes federados (União, estados e municípios) além de ampliar a capacidade de intervenção dos municípios ao reconhecê-los com autonomia político-administrativa. (CRUZ, 2009). O mote principal

neste novo pacto federativo foi a descentralização. Configurando assim, como uma das raras federações do mundo a dar status de ente federativo aos municípios (ABRÚCIO, 2010,).

Contextualizando de forma crítica o desenvolvimento desse processo nas reformas políticas no Brasil dos anos 90, para Cruz (2009, p.22) essas reformas se “encaminharam para um processo de estímulo à descentralização de ações e políticas, suscitando a discussão sobre o financiamento das mesmas.” Nessas discussões, embora a União, apresente-se “como maior arrecadadora de recursos públicos no país”, portanto, sendo capaz de realizar “transferências governamentais, no âmbito político e acadêmico o debate apresentou como questão fundamental o federalismo no Brasil”, mais precisamente no que diz respeito a uma maior concentração de recursos financeiros na esfera federal e à centralização na escolha das políticas, “impedindo o efetivo compartilhamento do poder e a autonomia dos entes federados. ”

Para Cruz (2009), esse mesmo questionamento se estende no campo educacional, pois a CF/88 também definiu o compartilhamento de responsabilidades, encaminhando a oferta da educação básica para o nível estadual e municipal, como também reforçou a vinculação de recursos públicos para a manutenção do desenvolvimento do ensino. Porém, o ponto principal é o processo crescente de centralização da definição das políticas educacionais pelo governo federal, embora com a existência de mecanismos de descentralização de responsabilidades na execução de tais políticas.

Como compete à União a coordenação da política nacional de educação em articulação com os diferentes níveis e sistemas, cabe ao Ministério da Educação (MEC) colocar em curso as políticas do governo federal. Entretanto, a maior soma dos recursos federais para a educação é canalizada para sua própria rede de atendimento, ou seja, o atendimento ao ensino superior. (CRUZ, 2009). Enquanto para a educação básica, a participação do governo federal é irrisória, tendo em vista os R\$ 156,3 bilhões de reais da cesta do FUNDEB de 2019 em que 90% destes recursos são aportados pelos entes subnacionais (estados e municípios), tendo em vista a previsão mínima da complementação da União ao FUNDEB de 10% (art.6º, lei nº 11.494/2007) com representação de apenas 0,2% do PIB<sup>52</sup>. Estes dados comprometem a efetivação do

---

<sup>52</sup> Dados da Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Daniel Cara, em audiências públicas que ocorreram na Câmara dos Deputados: a primeira audiência ocorreu em sessão Comissão Especial destinada a proferir Parecer à proposta de Emenda à CF/88 nº15-A, FUNDEB permanente do dia 04/06/2019, tarde (início 14:54), anexo II, plenário 13; a segunda sob o tema: Estudos sobre modelos do FUNDEB e o Direito à Educação: valor aluno, universalização de matrículas e o sistema de distribuição de recursos” que ocorreu

Sistema Nacional da Educação (art.23 e 211, CF/88 e art. 8º da LDB, nº 9394/96), em razão da desigual colaboração da União que mais arrecada, no entanto, é o ente nacional que menos coloca recursos financeiros na cesta do FUNDEB.

Para Cruz (2009) a necessidade de uma intervenção equalizadora, revela o que muitos autores consideram como problema central no federalismo brasileiro. O problema das desigualdades sociais e regionais e entre os municípios “resultam em diferenças fundamentais na condição de vida e de acesso aos serviços públicos nas diferentes regiões e rede de ensino do país”, denunciando o que Cruz (2009) destaca em Sérgio Prado, “como disparidades sociais, ou seja, a “possibilidade de que cidadãos iguais, em jurisdições diferentes, venham a receber serviços públicos em qualidade e quantidades desiguais”. (2009, p. 23) Nesse sentido, pode-se pensar e propor novos caminhos,

de modo que as soluções precisam se adequar a tais especificidades. Todavia, quatro elementos são essenciais para o sucesso desta forma de Estado. O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional. Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação – normalmente feita por cortes constitucionais –, além de ter como objetivo a garantia da diversidade sociocultural e/ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais. Devem-se também construir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental. Por fim, dado que vários dos problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, as políticas públicas têm de ser montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais (ABRUCIO, 2010, p.42).

Diante dessas proposições tem-se o regime federativo brasileiro marcado por uma arquitetura complexa na qual a União e demais entes federados (Estados e Municípios) devem cumprir papéis destacados na oferta educacional na sociedade.

Nesse debate, a desigualdade educacional se apresenta como um problema não resolvido entre nós, constituindo assim, um obstáculo ao desenvolvimento educacional do país na medida em que não se estabelece um regime efetivo de colaboração, no qual a

educação seja, de fato, uma política sistêmica.

Essa desigualdade inter e intraregional decorre mais precisamente de relações assimétricas entre as condições econômicas dos entes federados e da distribuição das competências previstas constitucionalmente. (CRUZ, 2009; ABRUCIO, 2010; ARAÚJO, 2016). Assim, o direito à educação, que supõe igualdade de condições para todos (art. 3º, inciso IV, art.5º, art.205 da CF/88) contrapõe-se à diferenciação típica do sistema federativo que não fique na mera formalidade, mas que realmente articule todos os aspectos fundamentais da educação, visando assegurar um padrão de qualidade comum para toda a população do país.

Entendendo através das palavras de Martin Wolf (2019)<sup>53</sup> que a sociedade precisa se convencer de que a desigualdade é um problema, pois se uma sociedade não acredita que seja possível um grau razoável de igualdade de oportunidades para as pessoas mais pobres, será impossível alcançar um alto nível de educação para todos. Também se as sociedades se mostram muito heterogêneas e com níveis limitados de solidariedade, sobretudo entre as classes ricas e classes pobres, as instituições não provocarão a igualdade e o governo ficará indiferente a essa questão e nada irá acontecer, daí a necessidade de mudança principalmente pela via da formação qualificada da educação.

Porém, no momento, há a necessidade da resistência à consolidação da lógica antidemocrática e antissocial implantada no país que tem contribuído para aumentar a desigualdade<sup>54</sup>. Entendendo ainda que a economia é que deve servir a educação e não o seu contrário, pois a política econômica centrada no rentismo e no ajuste fiscal com foco em metas de privatizações (especialmente com recursos financeiros destinados às escolas privadas) e austeridades fiscais tem favorecido a mercantilização da educação.

O perigo que se chama a atenção é de que em nome da austeridade “se compromete o futuro das próximas gerações, aumenta a desigualdade social e destitui direitos dos cidadãos”, com atuação seletiva e sexista que transborda seus efeitos negativos para a saúde dos indivíduos e colabora para a degradação do meio ambiente. (ROSSI, DWECK, OLIVEIRA, 2018, p. 361). Assim, é necessário um esforço intelectual com base histórica, sobretudo quanto aos problemas contemporâneos, para melhor

---

<sup>53</sup> Entrevista ao Comentarista-chefe de Economia no Financial Times e doutor em Economia pela London School of Economics. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/sociedade-precisa-se-convencer-do-problema-que-e-a-desigualdade-diz-martin-wolf.shtml>. Acesso em 08/08/2019.

<sup>54</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/01/20/concentracao-de-renda-sobe-e-bolsonaro-aprofunda-desigualdade-diz-oxfam.htm>. Acesso em 20 jan. 2020.

compreender o papel das políticas e das instituições no desenvolvimento econômico, especialmente, para que países desenvolvidos imponham a adoção aos países em desenvolvimento como o Brasil, políticas e instituições diferentes das que eles adotaram para se desenvolver, ou seja, uma atitude de “chutar a escada” para favorecer a limitação do desenvolvimento econômico dos países periféricos (CHANG, 2004).

Na educação, isso se reverte de várias formas, dentre as quais se pode destacar políticas que tentam incorporar mecanismo perigosos através de transferência de recursos por desempenho (fere artigo 205 da CF/1988), ranqueamento de escolas.

Tendo em vista o arcabouço desenvolvido neste capítulo do trabalho através dessa breve exposição sobre o direito à educação e sobre questões do federalismo em relação as desigualdades, especialmente, os reflexos na política educacional. A seguir, discorreu-se sobre o financiamento da educação em uma linha de tempo histórica.

### **4.3 O Financiamento da Educação no Brasil: preceitos históricos**

Em 2019, o Brasil se apresenta equidistante há exatos 130 anos da Proclamação da República e há 87 anos do lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova sem que as principais ações à educação fossem efetivadas. Essas ações passam pela efetividade de um Plano Nacional de Educação (PNE), preceito constitucional (art.214) para pôr em prática o Sistema Nacional da Educação (SNE) com reflexo direto no financiamento da educação como forma de se garantir o pleno direito humano à educação de qualidade (art.206, inciso VII, CF/88). Entretanto, a educação ainda se encontra com normas não cumpridas e sem normas que garantam de fato, a cooperação e colaboração entre os Estados e municípios, desde a promulgação da CF/88, necessitando assim, de uma revisão do pacto federativo com a regulamentação, sobretudo, na difícil e desafiadora tarefa de se efetivar o regime de colaboração.

A compreensão do financiamento da educação no Brasil deve ter como parâmetro a concepção de Estado, de sociedade e de cidadania que se formaram tanto no passado como no presente e nesse aspecto “a omissão do poder público” vai encontrar “explicações fora do contexto educacional, remetendo a uma trama de relações complexas e historicamente construídas.” (VIEIRA e VIDAL, 2015, p. 19)

A perspectiva histórica demonstrou que a falta de uma coordenação nacional em reformas anteriores fez parte das inquietações dos intelectuais do manifesto, que já asseveravam sobre a necessidade de se penetrar no âmago da questão (CURY, 2014),

como pode se observar no próprio documento assinado pelos pioneiros, pois,

se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. (AZEVEDO et al, 2010, p. 33)

Assim, os pioneiros da educação nova percebiam que as reformas econômicas eram dissociadas das reformas educacionais; as reformas educacionais eram fragmentadas, arbitrárias, sem solidez econômica e nem visão geral do problema em seus diversos aspectos. Ampliando esse olhar, Azevedo et al (2010, p. 120) observou que a orientação mais ou menos fechada que prevaleceu no período colonial em relação à cultura e à educação, “não foi desagregada com a Independência nem com a proclamação da República”, portanto, “a grande tradição cultural brasileira é de um elitismo cultural fechado” que perdura até hoje no espaço social refletindo no espaço educacional de forma mais agressiva promovendo profundos obstáculos à educação de qualidade.

Enquanto os principais países desenvolvidos, a exemplo de países europeus como também países em desenvolvimento da América Latina, dentre eles, Argentina, Chile e Uruguai se estruturaram e asseguraram “o direito à educação às suas respectivas populações”, o Brasil foi ficando para trás através de recorrentes argumentos como “o de que a adoção do regime federativo seria um fator impeditivo da instituição de um Sistema Nacional de Educação”, contrário portanto, aos preceitos do Manifesto de 1932 ao declarar que é justamente a doutrina federativa e descentralizadora que deve basear a organização de um sistema coordenado em toda a República, devendo assim obedecer a um plano comum com plena eficiência intensiva e extensiva. (SAVIANI, 2014, p. 23 - 24).

Foi a partir de contradições e limitações à educação que Anísio Teixeira, enquanto membro do Conselho Federal da Educação (CFE) assumiu a relatoria do dispositivo da LDB com referência ao Plano Nacional da Educação (PNE) no Parecer de 1962, idealizou “um procedimento engenhoso para a distribuição dos recursos federais, detalhando-o no que se referia ao plano do Fundo Nacional do Ensino Primário.” (SAVIANI, 2014, p.22).

Ao propor esse avanço do financiamento da educação em nível nacional, Teixeira arquitetou uma fórmula matemática em um processo para a União repassar recursos

financeiros a cada unidade da federação com “base na renda *per capita* dos estados, população em idade escolar, salário dos professores, administração, recursos didáticos, prédios e equipamentos” (SAVIANI, 2014, p.22), destacando também a quota federal por parte da União correspondente ao que faltar aos Estados e municípios, bem como a construção de conselhos de formação leiga com alto grau de autonomia administrativa dos recursos financeiros com a finalidade de gerenciar sob a forma de fundos de educação nos três níveis do governo: nacional, estadual e municipal. (CURY *apud* TEIXEIRA, 2018), configurando assim, um enfoque federalista na política do financiamento da educação.

Analisando esse período e seu posterior desdobramento, Cury (2018, p.27), concebe o direito à educação, como direito juridicamente protegido, porém “se veria fraudado pelo custo do seu *investimento*, visto como *gasto* pela burocracia ou torpedeado por razões políticas”. Frente a essas adversidades, ressalta-se que essa forma criteriosa de pensar a educação pública no Brasil por Anísio Teixeira, deu inspiração para a política de fundos à educação implantada a partir de 1996 que em meios a avanços e muitos recuos, é considerada hoje, a principal política de financiamento da educação básica.

A evolução dos recursos públicos à Educação ocorreu em meio a limitadas e desconectadas soluções e a processos de desvinculações típicas dos regimes autoritários e vinculações típicas dos regimes democráticos ao longo das Constituições brasileiras, em que pode se observar um crescimento econômico com apoio da industrialização, “mas com pouca distribuição de renda e de cultura.” (MONLEVADE, 2008, p. 248).

Com a institucionalidade democrática garantida pela CF/88, a vinculação de recursos foi restabelecida no artigo 212 da CF/88 proveniente da Emenda Constitucional João Calmon de 1983 (emenda n. 24/83 regulamentada pela lei n. 7348/85), porém, “o problema da educação nacional não está equacionado, haja vista a luta para se incluir no próximo PNE o índice de 10% do PIB” (SAVIANI, 2014, p. 23). Nesse aspecto, Saviani já chamava a atenção para os desdobramentos que deveriam ser priorizados a partir da vinculação dos recursos assegurados na CF/88.

A CF/88 trouxe em seu preâmbulo a institucionalização do Estado Democrático de Direito reafirmado também em seu primeiro artigo junto ao reconhecimento do Brasil como República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988, art. 1º), fundamentada na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, conforme se expõe:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Cury (2018), analisou a importância desses preceitos constitucionais com relação aos municípios e teceu seus desdobramentos com reflexo no financiamento da educação. Primeiramente acentuou o reconhecimento do município à categoria de ente federado em diferenciação às demais constituições, fortalecido sob o princípio da cooperação (art.23, § único), destacando o complexo ordenamento jurídico composto de competências privativas, repartidas de forma horizontal<sup>55</sup> junto às competências concorrentes, repartidas de forma vertical<sup>56</sup> em que abre espaço para a participação de ordem central da União mediante delegação e ordens parciais na esfera de competência próprias. Em prosseguimento, acentuou o regime de colaboração (art. 211, §1º), na parte da União com seu o papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Também destacou o art. 212, relativo ao financiamento e redistribuição pertencente aos recursos vinculados na CF/88 (18% da União, 25% Estados, municípios e Distrito Federal) que deu base às emendas constitucionais subvinculadas: 14/1996 (lei do FUNDEF) e 53/2006 (lei do FUNDEB).

Quanto ao processo de prestação de contas, destaca-se o artigo 70 (CF/88) e seu parágrafo único desta lei constitucional, na qual dispõe:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle

---

<sup>55</sup> Trata-se de uma determinação rígida em que cada ente federado é competente, com enumeração de competências da União e reservas de competências aos Estados e municípios; como exemplo tem-se a repartição das competências tributárias em que cada ente tem um espaço de atuação determinado na lei.

<sup>56</sup> Trata-se quando há a possibilidade de diferentes entes legislarem sobre a mesma matéria, com a predominância da União para legislar sobre normas gerais (CF, art.24, § 1º) e aos Estados, indica a possibilidade, em caráter de poder suplementar de legislar sobre assuntos referentes aos seus interesses locais (CF, art.24, § 2º),

interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Com isso, a prestação de contas é uma exigência da lei que incide sobre qualquer pessoa física ou entidade pública ou privada que tenha ações no qual utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, os bens e valores públicos da União (administração direta e indireta).

Em seguida ao texto constitucional, após um período de 8 anos de debates e embates, promulga-se em 20 de dezembro de 1996 a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/9394/96), que reservou capítulo sobre o financiamento da educação voltado ao percentual de aplicação de cada ente federado, as formas de aplicação ou não na manutenção e desenvolvimento do ensino, ao custo aluno e padrão mínimo de qualidade, dentre outros.

No mesmo ano de publicação da LDB/96 (lei nº 9394/96, 20/12/1996), tem-se a aprovação do FUNDEF (lei nº 9.424/96, 24/12/1996), com a Emenda Constitucional nº 14 (EC nº14) de setembro de 1996<sup>57</sup>, que destinou e obrigou aos Estados, Distrito Federal e municípios a aplicarem no ensino fundamental o mínimo de 60% do FUNDEF para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício e o restante dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), como aquisição de equipamentos e construção de escolas.

A Lei nº 9424/96 (lei do FUNDEF) dedicou o artigo 4º para a criação dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social (CACs do FUNDEF) dos recursos do fundo no âmbito federal, estadual, distrital e municipal, sendo que a partir de 2004, estes órgãos acumularam maiores funções para acompanhar o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O FUNDEF foi uma política voltada para financiar apenas o Ensino Fundamental, não contemplando a Educação Infantil, Ensino Médio e modalidades como a Educação de Jovens e Adultos, representado assim, uma lacuna no início e no final da Educação Básica, que “associada a uma municipalização geral, é uma das razões que condicionam um mau desempenho dos estudantes do ensino fundamental e do ensino médio.”

---

<sup>57</sup> Observa-se que a EC 14 ocorreu em setembro de 1996, portanto anterior a LDB publicada em 20 de dezembro de 1996.

(CURY, 2018, p.38).

Apesar dessa lacuna, a política educacional de financiamento trouxe alguns avanços como a quase universalização dessa etapa de ensino, “uma cultura sobre a distribuição dos recursos educacionais muito relevante” (ARAÚJO, 2016, p. 120) pois alterou o comportamento das matrículas provocando uma atenção maior por parte dos gestores através de “uma cultura de valor por aluno” (p.120), permitindo o aperfeiçoamento do processo orçamentário e financeiro nessa área e ampliando seu atendimento. Contribuindo assim, para reduzir as desigualdades interestaduais devido a complementação de recursos da União previsto na lei, ou seja, dos 27 fundos estaduais houve a “redistribuição de recursos dentro de cada fundo estadual, especialmente migrados das esferas estaduais e das capitais para municípios menores” (p.121) que para muitos autores ficou entendido como a promoção de uma minirreforma tributária no âmbito de cada unidade da federação” (p.113).

Esta lei “teve um impacto tão grande ou maior do que a própria LDB” visto que ela “tange o pacto federativo e o sistema de financiamento do ensino obrigatório pela subvinculação, pelo controle dos recursos por meio dos Tribunais de Contas e dos Conselhos de Acompanhamento e Fiscalização.” (CURY, 2018, p.35).

Embora com estes poucos avanços, para Gouveia & Sousa (2015, p.53), “como o fundo não era nacional, a diminuição das desigualdades entre os Estados da Federação só ocorreu muito precariamente com a complementação da União” (p.54) somente em alguns Estados que ficaram abaixo do valor mínimo anual pelo Decreto Presidencial, ou seja, “o Fundef provocou uma redistribuição de recursos internamente a cada estado e seus municípios, distribuindo a riqueza ou pobreza ali presente”.

A título de exemplo de composição da receita na política do financiamento da educação, com referência ao ano de 2018<sup>58</sup>, pode-se explicitar o município de Batalha/PI que depende quase exclusivamente do FPM (Fundo de participação dos municípios), com 84,56% de receitas e conta com um ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, lembrando que 1/4 do valor dos impostos da nota fiscal fica no município), em torno de 14,14%. O IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) chega apenas a 0,74%, seguidos dos demais impostos (ITR –

---

<sup>58</sup> Apresentação de Luís Carlos Sales, (professor da UFPI – Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política e Gestão da Educação/NUPPEGE), a partir estudos e dados no SIOPE/FINBRA, em 29/11/2019, no auditório da UFPI.

Imposto Territorial Rural, IPI-Imposto sobre Produtos Industrializados, entre outros) praticamente não tem repercussão nas demais receitas das receitas da educação, contando no geral somente com 11,20% de recursos próprios. Diferente da capital Teresina que já tem um peso na arrecadação de impostos, pois seus recursos próprios foram de 59,78%. Valor superior às receitas provenientes do FPM e do ICMS, ambos com 46% cada.

Diferentemente ainda, estes municípios ficam em relação à capital de São Paulo que apresentou um FPM (2,80%) pequeno em relação ao ICMS (71,49%) que é bastante significativo, apresentou o IPVA (24,81%). Já na arrecadação própria, contou com 87,68%. Então, através do exposto, Sales<sup>59</sup> nos permitiu perceber um comportamento percentual, de transferências constitucionais, impostos próprios e sobretudo, do ICMS que se mostrou bastante expressivo na capital de São Paulo em relação aos demais municípios.

Dentro deste panorama, é necessário esclarecer que a política de financiamento faz parte da dinâmica das políticas públicas que tem com o pano de fundo a visão conjuntural do cenário político-econômico que se relaciona com características do subdesenvolvimento do país e a norma neoliberal vigente. Assim, essa política educacional, entrou no cenário brasileiro sob o viés das intenções e recomendações do Banco Mundial e das agências internacionais de financiamento para gastos em educação com reflexos negativos na qualidade da educação devido a “insuficiências de financiamento da educação brasileira” enquanto no argumento dos gestores do Ministério da Educação do Governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) os problemas da educação brasileira resultavam “da má gestão dos recursos e que a política devia se concentrar no ensino fundamental” (GOUVEIA e SOUZA, 2015, p. 47-49).

Em trabalho anterior (SOARES, 2011) contextualizou esse período marcado pela redução no orçamento da educação por uma reestruturação produtiva com influência de ideais neoliberais advindas do mundo globalizado influenciando as Reformas Administrativas sob orientação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995, na gestão do então Ministro da Fazenda Bresser Pereira no governo de FHC e assim, teve reflexos na EC 14/96 e na lei do FUNDEF, dentre eles destaca-se a baixa participação da União através da desresponsabilização com essa etapa do ensino,

---

<sup>59</sup> Em palestra proferida por Luís Carlos Sales na UFPI, no dia 29/11/2019.

pois de 50% que antes da emenda eram destinados ao ensino fundamental, passou a dispor somente 30%; descumprimento de suas próprias regras ao não dispor do valor decretado já desde o primeiro ano de implantação da lei do valor aluno nacional, que ficou sempre em desacordo nos anos posteriores. Representando assim, um modelo conservador, além de ter ocasionado imensos prejuízos aos demais entes federados por uma aplicação irrelevante, “muito inferior ao praticado por boa parte das escolas privadas” (PINTO, 2007, p.89).

Esse cenário, refletiu na atuação dos CACS do FUNDEF, no qual destaca-se muitas ineficiências, como falta de preparo dos conselheiros no controle das contas (leituras de balancetes, relatórios), composição desfavorável ao segmento social, secretário de educação como presidente do conselho, reduzida participação dos membros em reuniões, descrédito em relação ao papel desempenhado, recusa em participar do processo como coadjuvantes, (CARNIELLI; GOMES, 2008) ou seja, houve sempre a limitação de sua importância como órgão colegiado.

Em cumprimento ao artigo 214 da CF/88, teve-se a implantação do PNE (2001 – 2010) pela lei 10.172/01, em meio a embates do projeto da sociedade civil com aspirações mais democráticas e o projeto do governo “mais sintético e menos abrangente” (CURY, 2018, p. 39). Este PNE (2001 – 2010), refletiu aspirações diagnosticadas nacionalmente, porém ao ser sancionado pelo presidente da República FHC sofreu o veto na meta do financiamento da educação que destinava o equivalente a 7% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação pública, pois foi que foi aprovado no Congresso Nacional.

Assim, “este Plano, junto com o de 1936 e o de 1962, expressa mais um fracasso, seja devido a golpes antidemocráticos, seja devido a veto de financiamento de metas” (CURY, 2018, p.39), veto este, que quando estabelecido, inviabilizou o real cumprimento de todo o planejamento educacional pensado como política de Estado para a Educação em dez anos.

Nesse interstício, já desde 1994, a educação brasileira no contexto do FUNDEF e do FUNDEB, teve que conviver com a Desvinculação dos Recursos da União (DRU) que foi criada para desvincular 20% das receitas vinculadas dos 18% para o governo federal gastar em outras despesas, criando muita insatisfação nos educadores e gestores estaduais e municipais. A DRU foi retirada pela Emenda Constitucional nº 59 (§3º, art.76), que promoveu sua redução gradual até 2011, retornando à integralidade dos 18%

para o MDE estabelecidos constitucionalmente pela União.

Findo os dez anos da lei do FUNDEF, no dia 19 de dezembro de 2006, foi promulgada a EC nº 53 no qual foi criado o FUNDEB (regulamentado pela lei 11.494/2006), com algumas características similares ao FUNDEF, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Representando um inquestionável avanço em relação ao FUNDEF, contribui para a valorização dos profissionais da educação e assim, fortalecer o pacto federativo além de colaborar objetivamente para com o direito à educação, especialmente nos artigos, 6º, 23, 205, 206, 208, 211 e 227da CF/88.

O contexto da implantação do FUNDEB transcorreu no governo do Presidente Lula, que diferente do processo de tramitação do FUNDEF, favoreceu o amplo debate e mobilização do parlamento e de movimentos sociais. No entanto, junto com a perspectiva de inclusão social também fez parte desse contexto nos dizeres de Martins (2009), a “manutenção da política macroeconômica de ajuste e responsabilidade fiscal” operando “como política no novo modelo desenvolvimentista”. Assim, o crescimento da economia no período, refletiu no investimento da educação dentro deste panorama. (GOUVEIA & SOUZA, 2015, p.55-56).

Para a distribuição destes recursos<sup>60</sup> em cada fundo são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no ano anterior pelo censo escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC). A distribuição deste fundo ocorre de forma automática e periódica, através de crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal. A lei do FUNDEB estipulou prazo transitório de 14 anos (até 2020<sup>61</sup>). Também previu o mínimo de 10% de Complementação da União (art. 6º) aos governos estaduais e seus respectivos Municípios que não alcançarem com a própria arrecadação o valor mínimo nacional por aluno estabelecido a cada ano.

Os Estados que geralmente recebem a Complementação da União, concentram-se nas regiões do Norte e Nordeste, a exemplo dos contemplados em 2019 com valor total previsto de R\$ 14,3 bilhões, distribuídos para: Alagoas (R\$ 458.953.219,61), Amazonas (R\$ 1.139.204.629,98), Bahia (R\$ 2.693.243.484,64), Ceará (R\$ 1.548.597701,14),

---

<sup>60</sup> O mecanismo de composição do bolo dos recursos é contábil, por meio na arrecadação dos recursos de impostos pelos entes federal e estadual, com percentual de formação do fundo retido e repassados às redes estaduais e municipais a partir da contabilização de suas respectivas matrículas.

<sup>61</sup> Conforme artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Maranhão (R\$ 3.351.205.623,59), Pará (R\$ 3.711.994.782,6), Paraíba (R\$ 162.896.292,57), Pernambuco (R\$ 507.312.619,36) e Piauí (R\$ 772.284.960,98), portanto 80% desses recursos se concentram na Bahia, Pará e Maranhão, sendo que o valor mínimo aluno/ano (VAA) do FUNDEB para este ano é de R\$ 3.238,52 (com base nos anos iniciais do Ensino Fundamental)<sup>62</sup>.

Nesta nova lei houve alguns consensos, como o de atender toda a educação básica em suas etapas e modalidades: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos e o de criar mecanismos para se evitar futuros descumprimentos por parte da União, (ARAÚJO, 2016) que tem a característica histórica de desresponsabilização financeira com a educação brasileira.

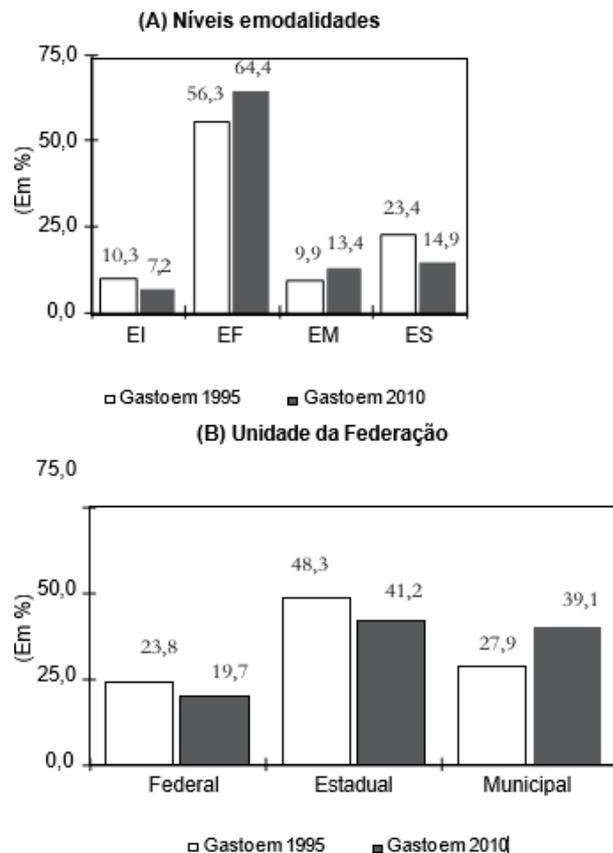
Também a experiência com o FUNDEF trouxe algumas contribuições defendidas por Gouveia & Souza (2015), dentre elas, destacam-se: ampliação do debate sobre o financiamento da educação, ampliação da vinculação aos diversos segmentos e modalidades da educação, maior participação social no controle das verbas, sobretudo por meio de conselhos de acompanhamento e fiscalização; necessidade de maior participação financeira da União nos fundos educacionais e transparência nas prestações de contas, entre outras contribuições.

No gráfico a seguir, Castro (2014, p.186), demonstra primeiramente a qualidade do gasto a partir da política de fundos FUNDEF/FUNDEB em que se observa que houve crescimento do gasto principalmente para o ensino fundamental, sendo que a partir de 2006, a educação básica “ganhou prevalência sobre a educação superior. ”

### **Gráfico 1. Gasto público em educação (%) –1995-2010**

---

<sup>62</sup> Portaria Interministerial nº 07, de 28 de dezembro de 2018.



**Fonte:** Castro (2014) e Sistema Integrado de dados Orçamentários (SIDOR) do MPOG.

No gráfico 01 (B), observa-se a ampliação relativa dos recursos aos entes municipais com uma diferença de 11,2% de 1995 para 2010. Esses recursos, embora não suficientes à educação pública por conta de muitos fatores, a exemplo da própria carência de uma estrutura nas escolas necessárias ao padrão de qualidade, deu um certo revigoramento aos municípios, embora não significando “necessariamente aumento na capacidade exclusiva do município em financiar as ações educacionais” e por outro lado, houve uma queda de importância com relação ao poder de financiamento dos Estados, em grande medida, por conta do regime de colaboração e da estrutura de financiamento da educação básica pública que tem base em preceitos constitucionais em atribuir os municípios o atendimento ao ensino fundamental, elevando suas matrículas e com isto, contribuindo na transferência, em significativos valores relativos de recursos financeiros dos Estados aos municípios.(CASTRO, 2014, p.187).

Conforme Callegari (2011, p. 71), comparativamente “ao FUNDEF, no FUNDEB os provedores são os mesmos e de igual maneira se dá a captação dos recursos na origem”, com diferença no percentual da subvinculação que passou de 15% para

20%, na base de incidência do percentual respectivo<sup>63</sup> e outros impostos foram acrescidos, quais sejam: 20% do Imposto Territorial Rural (ITR), do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão de Causas Mortis e Doações (ITCMD).

Na transição do FUNDEF para o FUNDEB o aporte de recursos representou também uma ampliação significativa da Complementação da União aos fundos estaduais, que passam da ordem de R\$ 492 milhões em 2006, para R\$ 11.306.762,90 em 2016 e mais de R\$ 14 bilhões, em 2019<sup>64</sup>, sendo que a estimativa para a soma dos fundos (estaduais + complementação da União) será em torno de R\$ 150 bilhões, configurando assim, a principal fonte de recursos para a educação básica no Brasil<sup>65</sup>

Para Pinto (2007, p.889) a maior importância que se deve atribuir ao FUNDEB é que este fundo “resgatou o conceito de educação básica como um direito”, porém o Brasil não gasta em educação como um país desenvolvido, pois não se pode avaliar o gasto em relação ao PIB, sem considerar os tamanhos do PIB da população em idade escolar e o gasto por aluno. Também, para Luiz Araújo<sup>66</sup> o FUNDEB melhorou, mas não melhorou tanto, há recursos próprios que fazem a diferença e com isso acontecem picos de desigualdades que continuam existindo. Assim, se entende que o financiamento desigual, provoca desigualdades educacionais.

No que diz respeito ao controle social e institucional, observa-se também que a importância da política de fundos deu uma melhor visibilidade social para os recursos da educação e como estes estão sendo aplicados em relação ao contexto do financiamento anterior. Assim, favoreceu um olhar mais específico dos órgãos de controle como a CGU, o TCE, o CACS do FUNDEB e a sociedade.

Ao destinar 60% dos fundos para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício há possibilidade de melhorar o controle para que esses recursos

---

<sup>63</sup> Os impostos já existentes no FUNDEF e que continuaram na cesta do FUNDEB foram: o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de serviços de Transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS – principal imposto deste fundo, cobrado em nível estadual), Fundo de Participação do Estado (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI/Exportação), Lei Kandir (LC nº87/96).

<sup>64</sup> Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31700:nota-tecnica-2017-novembro-numero-44-disoc&catid=192:disoc&directory=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31700:nota-tecnica-2017-novembro-numero-44-disoc&catid=192:disoc&directory=1). Acesso em: 4 jul. 2019.

<sup>65</sup> Disponível em: [https://www.fnede.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/consultas\(port\\_intermin\\_07\\_28122018\\_anexo01.pdf\)](https://www.fnede.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/consultas(port_intermin_07_28122018_anexo01.pdf)). Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados Estatísticos: Matrículas, Coeficientes de Distribuição de Recursos e Receita Anual Prevista por Estados e Municípios, 2017. Disponível em: Acesso em: 4 jul. 2019.

<sup>66</sup> Audiência Pública na Comissão Especial designada para o exame do mérito da Proposta de Emenda à Constituição n. 15, (CESP PEC 15) em 07/03/2017.

não sejam desviados, para os restantes 40% do FUNDEB (MDE) tem-se necessidade de maior controle para que esse gasto seja efetivamente em educação. Entretanto, esta política tem se apresentado aquém de um controle mais efetivo, pois a sociedade ainda se encontra distante de uma participação social mais qualificada e os órgãos de controle carecem de uma maior instrumentalização para fazer cumprir de fato a lei.

No FUNDEB, as aplicações dos recursos também são determinadas por fatores de ponderação (art.13, I, da Lei nº 11.494/2007), levando em conta os custos das diferentes etapas e modalidades de ensino. Porém, o critério de cálculo definido pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ) ainda está longe de ser o custo real. Essa comissão tem participação apenas de representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), do Conselho Nacional de Secretários de Educação e do MEC (art. 12, da Lei nº 11.494/2007), portanto, sem a participação de segmentos sociais como pais, alunos e profissionais de educação. (PINTO, 2007).

Para se coadunar com a CF/88 e a atual LDB 9394/96, o artigo 38 da lei 11.494/2007 (FUNDEB) foi destinado a se fazer cumprir o princípio sobre a melhoria da qualidade do ensino de forma a garantir padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente. Entretanto, nos dizeres de Pinto (2007), a lei não foi nada além do que já constava no texto constitucional, portanto um texto tênue.

O artigo 41 da lei do FUNDEB trouxe um dado positivo ao definir um prazo para a aprovação da lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério, que foi instituído em 16 de julho de 2008, sob o nº 11.738/2008, e representou um avanço com impacto inegável na valorização dos profissionais da educação. A valorização docente que aqui se defende está na formação inicial e continuada, condições de trabalho e saúde, salário e carreira.

O reajuste do PSPN, conforme a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)<sup>67</sup> em apenas 4,17%, que deu em valores nominais a soma de R\$ 2.557,74 de 2019<sup>68</sup> - o valor corresponde ao vencimento inicial dos profissionais do magistério público da educação básica, com formação de nível médio, modalidade

---

<sup>67</sup> Conforme Nota técnica da CNTE, o cálculo foi feito com a variação entre a Portaria Interministerial MEC/MF nº 6, de 26 de dezembro de 2018, com Valor Aluno Ano (VAA) de R\$ 3.048,73, e a Portaria Interministerial MEC/MF nº 08, de 29 de novembro de 2017, com VAA de R\$ 2.926,56. Com este cômputo, o MEC obteve à variação de 4,17%. Disponível em: <https://www.sintead.org.br/2019/02/nota-da-cnte-sobre-atualizacao-anual-do-piso-salarial-profissional-do-magisterio/>, Acesso em 12 jul. 2019.

<sup>68</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=72571>. Acesso 12, jul. 2019.

normal, jornada de 40 horas semanais com limite máximo de 2/3 (dois terços) de carga horária para o desempenho das atividades de integração com os educandos - que não vem sendo cumprido a contento não só pelos Estados nordestinos como também por Estados importantes do sul do país que têm maior arrecadação de impostos. Se esse valor fosse atualizado pelo salário do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) que é atualizado por preceitos constitucionais com base em janeiro de 2019, esse valor seria de R\$ 3.928,73, ou seja, o PSPN está muito aquém do deveria ser em relação ao salário mínimo necessário e em relação aos demais profissionais com a mesma titulação, conforme a mesma nota técnica da CNTE acima mencionada.

Também há divergência entre a CNTE e o Ministério da Educação (MEC) desde a implantação do PSPN sobre o período de incidência do primeiro reajuste, pois para a CNTE a atualização deveria ter ocorrido desde 2009 que é o ano consecutivo à aprovação da lei do PSPN e tanto o MEC como a Advocacia Geral da União (AGU) com base na interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) validou o reajuste do Piso na forma de vencimento inicial das carreiras somente a partir de 2011, sendo que sua atualização é autoaplicável, com cálculo igual ao crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente nos termos da lei do FUNDEB. Portanto, a lei do Piso está associada a lei do FUNDEB com competência aos entes federados, portanto conforme a CNTE, não cabe ao governo federal fazer o anúncio oficial (Lei 11.494/2008, art.5º, § único).

Para o controle social dos recursos do Fundo a lei destinou o artigo 24, que em comparação ao FUNDEF apresentou um fortalecimento na composição dos representantes nos CACS do FUNDEB, pois se garantiu a participação de pelo menos dois pais e dois estudantes, além de um representante dos conselhos tutelares nos conselhos de âmbito municipal. A legislação estabeleceu também impedimentos que atingem parentes de membros do poder Executivo, prestadores de serviços, pais que ocupem cargos ou funções de confiança, com o objetivo de dificultar manobras do Executivo sobre esses conselhos, também estendidos aos Conselhos Municipais de Educação (§ 2º do Art. 37).

Nessa seara, a lei previu a proibição de que o representante do governo gestor dos recursos do fundo, em cada esfera de governo, ocupe a presidência do órgão, que passou a ser eleita pelos conselheiros. As atribuições dos conselhos foram ampliadas

para além de supervisionar o Censo Escolar, acompanhar e fiscalizar os gastos com os recursos do FUNDEB, que passou a ter a função de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual (§ 9º, Art.24), acompanhar a aplicação dos recursos e a prestação de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, (§ 13, Art. 24).

Porém, a lei do FUNDEB, não assegurou aos CACS do FUNDEB uma estrutura administrativa própria para desenvolver a sua ação, ficando assim, dependente dos Executivos a quem deve fiscalizar. A paridade não efetivada na lei entre os diferentes segmentos (executivo e representantes sociais) também contribui para permitir aos Executivos uma representação maior; entre outros problemas.

Em análises mais recentes sobre a controle das verbas da educação e a confiabilidade dos órgãos de controle, Davies (2015, p.132-133), teoriza sobre a natureza do Estado, entendendo de seu papel não neutro que “tende a refletir, em maior ou menor grau (dependendo da correlações de forças sociais) - , os interesses das classes dominantes” que "procura beneficiar-se da riqueza social da qual se apropria o Estado por intermédio de todo tipo de taxaço” em conjunto com a burocracia estatal, contribuindo para “a manutenção e o aprofundamento da sociedade desigual (o Judiciário, a Polícia, as Forças Armadas)”, como “também atendem aos interesses das classes e dos grupos explorados e oprimidos, em função da capacidade destes últimos em obrigar o Estado a transferir a eles parte da riqueza social por meio de serviços públicos”.

Nessa relação existe uma natureza dialética não só com relação ao Estado e o governo e de maneira específica nos órgãos de controle dos gastos públicos, como os CACS do FUNDEB, que para o lado social é pouco tensionado. Por outro lado, o autor identifica que, é evidente a pouca confiabilidade do controle estatal, a citar os Tribunais de Contas (TCs) sobre as aplicações das verbas da educação. Essa “pouca confiabilidade não resulta, necessariamente, da incompetência técnica de tais órgãos”, embora também aconteça, isso pode ser interpretado, como mecanismos a mais pelos quais “as várias instâncias estatais subtraem recursos legalmente vinculados à área “social” (nesse caso, a educacional)” como forma de “favorecer setores do capital, políticos, ou os próprios setores da burocracia estatal mais poderosos e funcionais à ordem burguesa” e a si próprios (DAVIES, 2015, p. 134).

Ainda nessa relação dialética, o autor aprofunda o olhar nessa relação de separação entre Estado e governo (embora a instância Estatal seja maior) chamando a atenção a partir de exemplo que essa separação é apenas artificial, visto que “o presidente (governo) nomeia os ministros do Supremo Tribunal Federal (órgão do Estado) e os membros do Conselho Nacional da Educação (órgão do Estado) e os deputados estaduais e/ou governadores (governo) indicam os conselheiros dos tribunais de contas estaduais” que são órgãos do Estado. Configurando, um equívoco comum achar que os problemas educacionais seriam resolvidos ou atenuados, “se a educação não dependesse dos governos, mas sim de uma política de Estado.” (p.133). Essa mesma estrutura acontece em nível municipal, enfraquecendo muito o controle social nesse país que tem um histórico em camuflar e naturalizar a desigualdade perversa de recorrentes exclusões e de golpes de Estado provocada por forças da elite dominante.

A exemplo dessa correlação de forças institucionais tensionadas, tem-se recentemente os precatórios do FUNDEF (parcela significativa de recursos não repassados na Complementação da União ao FUNDEF para Estados e Municípios) que o Tribunal de Contas da União (TCU) através de Nota Técnica<sup>69</sup> proibiu a possibilidade de subvinculação dos 60% ao pagamento do magistério. Sendo que pela lei, parte destes recursos deveriam ter sido repassados aos profissionais da educação, conforme entendimento da CNTE.

Porém, não havendo ainda uma decisão final do STF, instância maior, o TCU em Despacho de Aprovação<sup>70</sup>, concluiu sua decisão sobre este fato, que não satisfaz nem a CNTE e nem aos profissionais da educação, através dos seguintes argumentos: apenas o pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias pode ser realizado por meio dos recursos judiciais com base no art. 70, inciso I, da Lei 9394/96, excluindo as demais hipóteses (abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas) enquanto os recursos dos precatórios do FUNDEF tem natureza extraordinária; alegou que o eventual pagamento, de uma só vez, aos profissionais da educação não atende às políticas de valorização abrangente e continuada do magistério; os gastos com remuneração devem observar os artigos 15, 16, e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal

---

<sup>69</sup> Nota Técnica 19/2018CGFSE/DIGEF, de 23/07/2018. Ofícios 24048 e 28349/2018/Cgfse/Digef – FNDE.

<sup>70</sup> Despacho de Aprovação 20/2018/SUBPC/PFFNDE/PGF/AGU, de 15/8/2018, proferido pela Procuradoria Federal junto ao FNDE (PROFE/FNDE).

(LRF); risco de desrespeito ao princípio de irredutibilidade dos vencimentos quando os recursos extraordinários se exaurirem; despesas ordinárias devem ser suportadas por receitas ordinárias, não deve utilizar recursos episódicos para pagamento de despesas perenes e contínuas<sup>71</sup>.

Em relação à confiabilidade dos CACS do FUNDEB em âmbito municipal, para Davies (2015, p. 139), o predomínio do clientelismo e do fisiologismo expresso entre governantes e entidades “supostamente representativas da sociedade”, em “nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos ou fortemente influenciados pelo prefeito ou pelo secretário municipal de Educação, dando apenas uma fachada social”, por um colegiado que tende a repercutir os interesses dos governantes.

Quanto à atuação dos conselhos tanto do FUNDEF como do FUNDEB, Davies (2015, p. 131) reafirma que “são muitos frágeis, pois tendem a ser mais estatais do que sociais e mesmo as entidades ditas sociais neles presentes têm representatividade débil ou são cooptadas pelos governos.” No geral, tanto no passado como na atualidade “são bastante inócuos” com uma “composição que privilegia representantes do governo, e a participação dos conselheiros que não são formalmente do governo (professores, pais de alunos, servidores) tende a ser limitada”. (p.140)

No processo de prestações de contas (art.27, § único, lei do FUNDEB) instruídas a partir dos Pareceres do CACS do FUNDEB que os TCs devem analisar, observa-se falhas em que estes Pareceres condizem mais com o simples cumprimento burocrático e formal de exigência legal (CAMARGO; BASSI, 2008). Necessitando assim, aos educadores e entidades sociais tensionar positivamente esse processo através da participação e envolvimento maior na luta com ações como o próprio entendimento da distribuição e aplicação dos recursos públicos para melhor contrapor as ordens impostas que tendem impedir tanto o real controle social como a sua real finalidade que são as escolas públicas de todo o país.

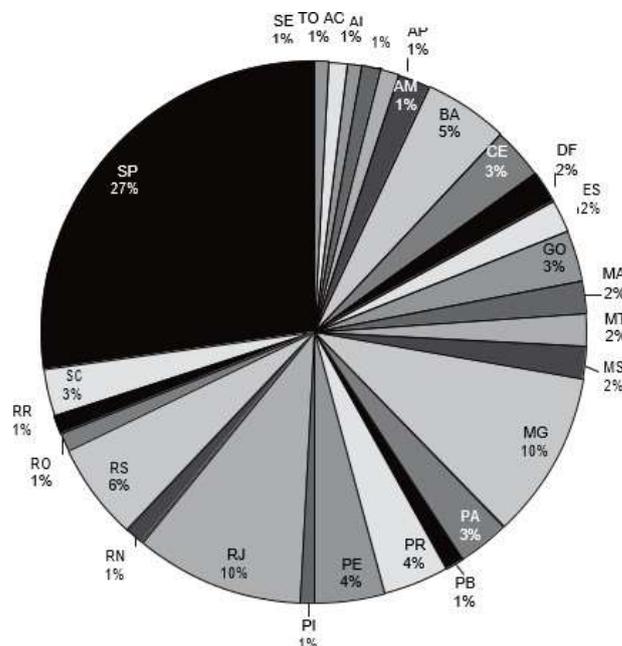
Neste campo de entendimento sobre a distribuição e aplicação dos recursos público, abaixo está exposto o Gráfico 2 que demonstra a participação dos Estados na

---

<sup>71</sup> Sobre esta questão, questiona-se o encabeçamento por parte do TCE/PI ao convocar entidades para a realização de um painel para o dia 02/03/2020, sobre “Precatórios do FUNDEF: utilização dos recursos de acordo com o TCU e TCE/PI” a utilização dos recursos provenientes dos precatórios do FUNDEF a ser realizado pelo TCE/PI com o apoio da Associação Piauiense de Municípios (APPM) e da União das Câmaras Municipais do Estado do Piauí (AVEP), tendo em vista ser uma ação contrária ao posicionamento da CNTE, portanto, contrária a diversas legislações que versam sobre os profissionais da educação.

Arrecadação de Impostos no ano de 2012.

**Gráfico 2 - Participação dos Estados na Arrecadação de Impostos – 2012**



**Fonte:** Gouveia e Souza (2015) Brasil. STN, Execução Financeira dos Estados, 2012.

Conforme o Gráfico 2, destaca-se que os recursos do FUNDEB partem de uma distribuição entre a sua rede estadual e os seus próprios municípios. Gouveia e Souza (2015, p. 48), apresentaram dados de 2012 da execução orçamentária dos Estados brasileiros mostrando a grande concentração e desigualdade na arrecadação de impostos em São Paulo (27%) seguido por Minas Gerais (10%) e o Rio de Janeiro (10%) que juntos chegam a quase metade da arrecadação de impostos em apenas três Estados pertencentes a mesma região sudeste. Ao mesmo tempo que em 10 Estados, incluindo o Piauí, tiveram o equivalente a apenas 1% cada um em relação ao total da arrecadação, refletindo a distribuição da riqueza no país, ao tempo que revela um sistema tributário desigual que reflete na política do FUNDEB e nos dizeres de Davies (2014c, p. 261), se constitui um desafio de longa data, haja vista a “enorme desigualdade tributária” que “ocorre dentre as diferentes esferas de governo e principalmente a discrepância entre recursos e responsabilidades educacionais” que vem “desde a Independência, em 1822, até hoje”, e por outro lado, impõe a necessidade de seu enfrentamento na forma de sua equalização.

Na composição das receitas para MDE, tem-se o Imposto sobre ICMS que se configura como o principal imposto na cesta do FUNDEB. Como há concentração de

indústrias e prestação de serviços na região sudeste, as demais regiões ficam com uma arrecadação orçamentária muito abaixo em relação a esta região em destaque. Esse é o quadro da realidade educacional que precisa ser enfrentada na política educacional brasileira de forma a modificar principalmente a desigualdade territorial a partir das finanças públicas.

Soma-se a estes dados, os resultados entre 2016 e 2018 do módulo de Educação da Pesquisa Anual por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua) que revelaram as regiões Nordeste e Norte com uma taxa de analfabetismo bem mais alta e uma média de anos de estudo inferior a das regiões do Centro-Sul do país. Ao todo há no Brasil 11,3 milhões de pessoas com mais de 15 anos analfabetas que equivale a 6,8%. Também tem os problemas da evasão e atraso escolar, e são ainda mais preocupantes no ensino médio (15 a 17 anos), em que se registra, uma taxa de frequência líquida 69,3%, ou seja, 30,7% dos alunos estavam atrasados ou tinham deixado a escola.

No Nordeste, a adequação idade/etapa ocorria para apenas 61,3% dos jovens de 15 a 17 anos, já no Norte é de 61,9%, ao passo que no Sudeste é 76,4%. A taxa de frequência líquida nessa faixa era menor para indivíduos pretos ou pardos (64,9%) do que para brancos (76,5%). Esse indicador foi menor para homens (64,5%) do que mulheres (74,4%).<sup>72</sup> Esses números revelam apenas alguns aspectos que mostram como a educação brasileira precisa ser melhorada, como a qualidade do ensino que passa pela formação inicial e contínua dos professores, as estruturas padronizadas das escolas, a repetência, entre outros que precisam ser enfrentados principalmente em relação a sua equalização.

Como alternativa com a intenção também de fortalecer a equalização foi elaborado o atual PNE (2014 - 2024), aprovado em 25 de junho de 2014 pela Lei nº 13.005/14. Este plano tem representatividade sistêmica e central no desenvolvimento educacional com a extensão da obrigatoriedade escolar dos quatro aos dezessete anos, 20 metas e 254 estratégias a serem cumpridas progressivamente a cada ano da década, com a indicação de fontes de financiamento, discutido a partir de um processo intenso de participação em Conferências de Educação em nível municipal, intermunicipal, estadual e nacional e com ampla incidência da sociedade civil.

---

<sup>72</sup>Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24857-pnad-continua-2018-educacao-avanca-no-pais-mas-desigualdades-raciais-e-por-regiao-persistem>. Acesso em 01/08/2019.

Esse novo PNE (2014 - 2024) é mais enxuto, mas mais profundo na conquista de direitos educacionais, pois ele trouxe expectativas aos educadores para que de fato, se cumprisse o acordo firmado por sua aprovação no Congresso Nacional. Acordo firmado principalmente na meta 20 que é uma das metas mais discutidas na atualidade, pois trata do financiamento da educação com recursos significativos da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural (estratégia 20.3) como forma de se viabilizar as demais metas e assim, avançar na qualidade educacional. Na estratégia 20.4 o PNE (2014 – 2024) expõe mecanismos e instrumentos para fortalecer o controle social dos recursos financeiros em especial, com a realização de audiências públicas, criação de portais eletrônicos de transparência e capacitação dos membros do CACS do FUNDEB com a colaboração entre MEC e Secretarias de Educação dos Estados e municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e municípios.

Como os recursos atuais não são suficientes para o cumprimento deste PNE (2014 - 2024) e por consequência para adequação ao padrão mínimo de qualidade, destinaram-se as estratégias 20.6, 20.7, 20.8, 20.10 que versam sobre o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-qualidade (CAQ) que foram elaborados com base nas necessidades das escolas pela lógica do financiamento necessário<sup>73</sup>. O CAQi e o CAQ têm o planejamento adequado para corrigir estruturalmente as desigualdades entre as escolas por meio de condições equitativas de oferta de ensino com metodologia que observa o número de pessoas matriculadas e o número das pessoas que precisa matricular, bem como os insumos a cada escola e o investimento necessário nesse cálculo. Esse método de cálculo contribui para um controle e atuação maior tanto dos CACS do FUNDEB, dos TCEs, da CGU, e de demais instituições públicas e da sociedade como um todo, pois se constitui em um referencial nacional por prezar pela padronização na estrutura e funcionamento das escolas brasileiras.

Também, segundo Pinto (2019), há a necessidade e importância de se padronizar o entendimento do que seja MDE como forma de se evitar desvios de recursos conforme ocorre em maiores proporções quanto a: administração de pessoal (funcionários fantasmas e contabilização de aposentados), contratos terceirizados (alimentação,

---

<sup>73</sup> Atualmente tem-se a ferramenta para melhor qualificar esse estudo denominada Simulador de Custo aluno Qualidade (SIMCAQ) desenvolvida e aprimorada por pesquisadores em Goiás, coordenada pelo professor Thiago Alves (UFG), com apoio da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA).

transporte, vigilância, assessorias, sistemas apostilados), convênios e gastos com investimento como obras e aquisição de material permanente.

Como forma de se reverter a desresponsabilização com a Educação e chamar a atenção para essa imprescindível necessidade de qualificação educacional, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em ações da Semana da Ação Mundial (SAM), trouxe para 2019, a temática do PNE sob o *slogan* “Educação: já temos um Plano! Precisamos falar sobre o PNE”, e questões provocadoras ao debate como: qual a qualidade e o investimento necessário por aluno para que o Brasil cumpra com o que está previsto na CF/88 e tantas outras leis? Para que garanta condições para ampliação do número de vagas e para a melhoria da qualidade da educação, quanto custa valer esse direito?

Estas são questões fundantes que ratificam as proposições dos pioneiros da educação nova, os preceitos da CF/88 e da LDB/96, pois contribuem para ampliar o horizonte em ações concretas que objetivem primordialmente a efetivação do Sistema Nacional de Educação, com enfrentamento às desigualdades não só educacionais, como sociais, econômicas e culturais nas diferentes regiões do país, com estrutura adequada em redes escolares na perspectiva da gestão democrática, na erradicação do analfabetismo e na universalização da educação básica e superior de qualidade para todos, independentemente de raça, cor, origem, sexo, gênero, deficiência ou não, idade, entre outras formas.

Para Pinto (2007), embora o FUNDEB tenha avançado em relação ao FUNDEF, pois resgatou o conceito de educação básica ao mesmo tempo que fortaleceu o controle social, ele não enfrentou dois principais problemas de política de fundos: o primeiro é a inexistência de um valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e impeça as disparidades regionais; o segundo parte do pressuposto que sendo o fundo, único no âmbito de cada unidade da Federação, os alunos permaneceram atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos e que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração. Para o autor, não é aceitável que a União no ano de 2005, com 58% da carga tributária do país (portanto, com arrecadação maior que a dos Estados e municípios) e equivalente a 21,6% do Produto Interno Bruto (PIB), limite-se a contribuir para o FUNDEB com menos de 0,2% do PIB. Representando, um valor abaixo de um centésimo de sua receita tributária disponível.

Pinto (2007, 2015) também justifica uma proposta em debate que recai sobre o modelo de gestão e funcionamento do FUNDEB, que diz respeito à gestão das escolas através de

uma rede única de educação básica em substituição as escolas estaduais e municipais. Nesse modelo, os recursos do fundo e a totalidade dos recursos da educação, seriam geridos por conselhos gestores de caráter municipal (como instâncias públicas autônomas e regulados por lei federal), compostos por representantes do Executivo (nos três níveis da federação), profissionais da educação e segmento social (pais e alunos). Além da administração na aplicação dos recursos do fundo, assumiriam responsabilidades na administração do pessoal e avaliação dos alunos. Estes conselhos para o autor, deveriam estar vinculados aos órgãos de avaliação da qualidade do ensino que seriam fiscalizados pelos Ministério Público e TCEs.

Em se tratando sobre os TCEs, Pinto (2015) defende a necessidade de sua reformulação. Com isso, a autor propõe a formação de uma escola única, financiada com a presença expressiva do governo federal com a função de diminuir as disparidades regionais, garantido o real padrão mínimo de qualidade, dando fim a “guerra fiscal” entre Estados e municípios.

Estes caminhos já delimitados por Pinto (2015) ganham mais força devido a transitoriedade do FUNDEB (2007- 2020) e nesse sentido o atual contexto põe em debate a necessidade da instituição de um novo FUNDEB.

#### **4.4 O atual contexto do financiamento da Educação Básica: em defesa do novo FUNDEB**

Nos últimos anos, assiste-se a transformação da Educação em uma grande questão mundial com interesses do mercado transnacional e que refletem no Brasil projetos de lei e propostas que pressionam no sentido da privatização da Educação, mas ao mesmo tempo tem-se certa pressão social frente à necessidade de não se deixar acabar com a inclusão educacional garantida pela legislação nacional que dá respaldo à democratização.

O momento atual está configurado por um forte e rápido retrocesso na dinâmica social e educacional com flagrantes violações dos preceitos da CF/88. Vivencia-se ainda uma condição de fortes restrições orçamentárias que por mecanismos políticos em nome da economia, que não tem priorizado os direitos da população, especialmente no artigo 1º da CF/88 que estabelece como princípio fundamental o Estado Democrático de Direito.

Tais medidas, ensejam, da parte especialmente dos educadores, o esforço necessário de ratificar a CF/88 nos aspectos educacionais como também nos seus demais

regramentos contra a austeridade econômica que coloca, conforme (SANTOS e SCHEIBE, 2018, p. 201) “em questão o pacto social de redemocratização brasileira, consolidado na Constituição de 1988”, sustentada, de acordo com (DWECK, OLIVEIRA, ROSSI, 2018, p. 06 a 07), em argumentos frágeis e estudos contestáveis, frente ao “contexto de crise econômica e de aumento da dívida pública” em que a “austeridade tem sido apresentada como remédio necessário que exige reformas estruturais na atuação do Estado brasileiro”. Entretanto, historicamente a austeridade teve um percurso “de fracassos porque, no fundo, trata-se de um programa de concentração de renda e riqueza.” Além de ser perigosa, “a austeridade fiscal é uma ideia falaciosa, repetida incessantemente pelo governo e pelos meios de comunicação no Brasil e no mundo”.

A austeridade atua “de forma seletiva e sexista, transborda seus efeitos negativos para a saúde dos indivíduos e colabora com a degradação do meio ambiente, e “compromete o futuro das próximas gerações, aumenta a desigualdade social e destitui os direitos dos cidadãos” (p.07).

O PNE foi construído com base em preceitos da CF/88 (art.214) que foi alterada na perspectiva de avançar no direito à educação fortalecido na EC/59 (11/11/09) implantada no governo do Presidente Lula. Esta emenda alterou a obrigação do Estado com a educação escolar que até 2009 contemplava somente o ensino fundamental. A obrigatoriedade passou a ser de 4 a 17anos de forma a cobrir toda a Educação Básica, ou seja, da pré-escola até o ensino médio. Na mesma emenda acabou-se com a DRU implantada no governo do Presidente FHC.

Indo mais além, a EC/59 reafirmou (art.4º) o PNE para cada 10 anos com a indicação de aplicação do equivalente do percentual do PIB (art. 4º, inciso VI) a ser investido na Educação. Essa EC/59 foi muito importante à educação brasileira, porque preparou todo o espaço para a efetivação do PNE (2014 – 2024). No entanto, no ano de 2016 em que se planejou se atingir a qualidade e financiamento por meio dos insumos pelo CAQi e CAQ em 2017, houve uma mudança no cenário político-econômico brasileiro que contribuiu para retroceder os objetivos educacionais como um todo e que estão comprometendo todo o planejamento do PNE.

Esse cenário descrito ocorreu face ao plano político em que houve o *impeachment* da Presidenta da República Dilma Rousseff, eleita pelo voto popular, que foi retirada do poder sem crime de responsabilidade, configurando no Brasil, “um dos momentos mais

graves de sua história no qual sua institucionalidade democrática, ferida pelo golpe midiático, parlamentar e jurídico de 2016,” é progressivamente, “desrespeitada pelas elites econômicas, pelas forças conservadoras, pelos monopólios midiáticos e ainda pelo poder judicial destituído de legalidade” (SCHEIBE et al, 2018, p.195).

Quem assume a presidência do país é o seu vice, Michel Temer, através desse golpe institucional e uma das primeiras medidas tomadas foi a aprovação da Emenda Constitucional 95 de 15/12/2016 (EC/95) que na Educação significou a inversão de todos os seus preceitos ao instituir um regime fiscal no qual congelou os recursos da saúde e educação por 20 exercícios financeiros.

Assim, na atualidade em que se vivencia uma nova crise nacional e internacional do capital, se faz importante entender essas realidades institucionais e factuais que captura o Estado como forma de saquear o país em um jogo midiático escamoteado pela política, pelos grandes oligopólios, de modo que não se perceba que o verdadeiro e grande corruptor é o mercado (mandar principalmente no orçamento) que coloca o Brasil em uma moderna dominação escravocrata ao tempo em que saqueia este país: com venda e até extinção de empresas nacionais, de recursos naturais como a água, os minérios, o petróleo, entre outros (SOUZA, 2017). Enfim, em um jogo de correlações de forças desiguais que refletem em todas as áreas sociais, especialmente na Educação. Comprometendo assim, o futuro do povo brasileiro.

Também, em momento mais recente em que a democracia “é mais necessária do que nunca para superar a profunda crise econômica, política e social vigente, elege-se um presidente que explicitou claramente um projeto autoritário e antidemocrático” ao expor “sua concordância com a ditadura militar” que assolou o Brasil por mais de 20 anos, e ao “fazer apologia da tortura, considerar justo o pagamento salarial diversificado entre homens e mulheres, além de estimular o uso de armas, o racismo a homofobia e a xenofobia.” (

Em análise de Jones Manoel, historiador e educador popular, destacou em entrevista sobre o momento da atual dos rumos do país:

“A despeito de esse governo parecer uma confusão geral, que não existe um projeto muito claro de poder, o projeto entreguista no país está andando de vento em popa. O desmonte das estatais, das empresas auxiliares da Petrobrás, Banco do Brasil, Caixa Econômica, Eletrobrás e por aí vai, está indo muito bem, obrigado, assim como o processo de desmonte de todas as políticas públicas importantes na área de saúde mental, políticas de drogas, políticas de combate ao HIV. Existe um

processo de recolonização ou de aprofundamento brutal da dependência do Brasil<sup>74</sup>.

Este teórico expõe a existência de um processo de desmonte brutal do Estado nacional com entrega da soberania aos interesses do grande capital, com consequente aprofundamento da dependência do país aos atores que vêm se beneficiando das medidas regressivas do atual governo, sobretudo pelo desmonte das políticas públicas com reflexo ainda mais no aumento da desigualdade social.

A área educacional está sendo atingida com duros cortes no seu financiamento em curto prazo pela política de restrição econômica adotada no atual governo<sup>75</sup> e a longo prazo os cortes podem ser sucessivos pela EC/95, que inviabiliza todas as metas do PNE. Com isso, a agenda mais imediata está se contrapor a essas medidas e a essa EC/95, ratificar os preceitos da CF/88 assegurando as conquistas que se alcançou nos últimos anos e na defesa do novo FUNDEB que ficou fora da abrangência da EC/95.

O cenário é preocupante visto à transitoriedade da lei do FUNDEB, que tem prazo legal até o final de 2020. Portanto, é inimaginável se pensar a descontinuidade desta política de fundo como já ventilada em nível federal, pois representaria uma espécie de “nocaute” à educação, considerando que provocaria uma paralisação total na educação brasileira sobretudo nos municípios que perderiam os recursos adicionais (Complementação da União), e os Estados e municípios como um todo perderiam a condição de pagamento de professores, de manutenção de escolas, pagamento de serviços básicos, entre outros.<sup>76</sup>

Em 2019, os valores do FUNDEB custearam 48,6 milhões de matrículas nas redes estaduais e municipais (81,7% de matrículas públicas), do total do país, no universo de 184,1 mil escolas (78,2% públicas), com um número em torno de 2,4 milhões de professores (77,2% da rede pública)<sup>77</sup>. Sendo que o aporte de recursos que foram previstos para este ano de 2019 foram no valor de R\$ 156,3 bilhões de reais (90 % aportado pelos entes subnacionais), representando 63% de financiamento da educação

---

<sup>74</sup>Disponível em: <http://www.programafaixaivre.com.br/noticias/ha-um-processo-de-recolonizacao-do-pais-denuncia-jones-manoel>. Acesso em 11/01/2020.

<sup>75</sup> Em 2019, o MEC, Ministério que mais sofreu cortes, já soma um total de R\$ 6.182.850.753,00. Disponível em: [www.cartacapital.com.br/politica/mec-foi-o-ministerio-que-mais-perdeu-recursos-governo-faz-novo-corte/](http://www.cartacapital.com.br/politica/mec-foi-o-ministerio-que-mais-perdeu-recursos-governo-faz-novo-corte/). Acesso: 31/07/2019.

<sup>76</sup> Salomão Barros Ximenes. Disponível em: <https://www.institutonetclaroembratem.or>, Acesso em 24/07/2019.

<sup>77</sup> Dados de Daniel Cara (Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação) publicizados na Audiência Pública na Câmara dos Deputados em 26.06.2019.

pública equivalente a 2,3% do PIB<sup>78</sup>. No modelo do FUNDEB em vigor não foi possível cumprir a universalização da educação básica obrigatória (para a população de 4 a 17 anos), de cumprir a demanda manifesta de matrículas em creches (para a população de 0 a 3 anos), de dar o alicerce à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e garantir um padrão mínimo de qualidade em todas as matrículas ofertadas nas escolas públicas<sup>79</sup>.

O debate para o novo FUNDEB ocorre no Congresso Nacional e apresenta principalmente duas propostas de Emendas à Constituição (PECs) para se construir o novo FUNDEB. A PEC 15/2015<sup>80</sup>, que tramita da Câmara dos Deputados, e a PEC 24/2017<sup>81</sup> com tramitação no Senado Federal. Os trabalhos estão ocorrendo por meio de audiências públicas com a participação do governo, de parlamentares, educadores e representantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>82</sup>, MEC, UNDIME, CONSED, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entre outros.

Embora com o cenário da EC/95 e com o risco do descumprimento das metas do PNE, para a Campanha<sup>83</sup> “o novo FUNDEB apresenta-se como essencial e único caminho viável para cumprir todas as metas e estratégias do PNE 2014-2024” (p.16), mesmo frente à sua estagnação, pois em 2019 completou seu quinto ano de vigência, com apenas 04 das 20 metas parcialmente cumpridas<sup>84</sup>.

Assim, já foram delineados alguns pontos para constar no novo FUNDEB propostos por educadores e instituições que já se apresentaram na Câmara dos Deputados e Senado Federal (com uma certa morosidade do atual governo federal). Na apresentação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi defendido a

---

<sup>78</sup> Dados do Consultor Legislativo, Paulo de Sena Martins, apresentados em Audiência Pública proferida na Câmara dos Deputados em maio de 2019.

<sup>79</sup> Nota técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação intitulada “Novo FUNDEB: em nome de um consenso que promova o Direito à Educação, emitida em 26/06/2019. Disponível em: [http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/06/NotaTecnica-PorUmConsensoNoFundeb\\_final.pdf](http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/06/NotaTecnica-PorUmConsensoNoFundeb_final.pdf). Acesso em 31/07/2019.

<sup>80</sup> Essa PEC é de autoria da Deputada Federal Raquel Muniz (PSD –MG) e tem como Relatora a Deputada Federal Dorinha Seabra (DEM –GO).

<sup>81</sup> Esta proposta está mais de acordo com o que a Campanha defende para o FUNDEB pois tem uma proposição mais robusta com aumento gradativo por parte da Complementação da União para 40%. Conhecida como proposta dos Governadores que tem a Governadora Fátima Bezerra a frente da proposta por representar o Fórum dos Governadores, sendo que já houve uma proposta do MEC através do Ministro, Abraham Weintraub, que defendeu a mudança no FUNDEB com Complementação da União saindo de 10% para apenas 15%.

<sup>82</sup> A Campanha tem missão institucional de cooperar qualitativamente com o processo legislativo por meio de argumentos técnicos com o objetivo de colaborar com a consagração do direito à educação para todos.

<sup>83</sup> Cartilha da SAM/2019. Disponível em: [www.semanadaacaomundial.org](http://www.semanadaacaomundial.org). Acesso em 31/07/2019.

<sup>84</sup> Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-06/campanha-nacional-pelo-direito-educacao-lanca-relatorio-sobre-pne>. Acesso em 01/08/2019.

regulamentação do CAQi como referência ao Valor Aluno no Total (VAAT), criado e proposto pela deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende (DEM- TO) com a contribuição da Consultoria Legislativa; revisão da lógica dos fatores de ponderação de modo que os Municípios com menor capacidade de financiamento recebam complemento, bem como redes públicas de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a defesa do novo FUNDEB permanente com capacidade de criar matrículas e universalizar um padrão de qualidade de referência nacional com insumos e condições de trabalho e vida para os professores, redução das desigualdades intra e entre Estados, bem como aperfeiçoar os mecanismos de controle interno, externo e social dos recursos da educação em que as despesas sejam somente aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Além disso, a CNTE ressalta a importância de que para o novo FUNDEB a LRF não seja empecilho para o pagamento dos profissionais da educação.

Em pronunciamento Pinto<sup>85</sup> (2019) aprofunda mais o debate sobre o FUNDEB, no qual destaca a necessidade de regulamentação do CAQi igual ao que aconteceu na lei do PSPN, que significaria uma ferramenta concreta de impacto na equalização, no qual se terá um parâmetro a partir dos insumos, favorecendo assim, um poder fiscalizador tanto do CACS do FUNDEB, sociedade e dos próprios TCEs.

Dentre os pontos comuns que são já começam a ser delineados, tem-se além da defesa de um FUNDEB permanente, sem prazo de vigência, cujo texto passe a constar na CF/88 por meio de Emenda Constitucional; a não aceitação de retrocessos e um maior aporte de recursos por parte do governo federal.

Como as conquistas que a educação brasileira vinha desenvolvendo sofreram muitos retrocessos a partir de 2016, por uma nova conjuntura governamental, com profundas mudanças na política econômica que a cada dia tem afetado duramente a educação. Defende-se mais ainda o fortalecimento da participação social em defesa dos direitos fundamentais da Educação.

Segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019, p.17), é uma necessidade ímpar, vistas a constatação de que se estar no “último período em que a população brasileira é formada, em maior proporção, por mais crianças e jovens” ou seja, nunca mais se terá “uma oportunidade como essa porque o Brasil está envelhecendo.” E a desresponsabilização com a educação tem um preço amargo, pois

---

<sup>85</sup> Audiência Pública no Senado Federal ocorrida às 14h em 18/06/2019 sobre a renovação e a revisão do FUNDEB.

compromete a atual e as futuras gerações. E um dos elementos da luta e da esperança está no novo FUNDEB permanente que se efetive como política de Estado. Além disso, tem-se o PNE que se apresenta como algo próximo a uma política de Estado e, portanto, extrapola o horizonte de política governamental.

Portanto, fazer valer o PNE com a devida ampliação e participação financeira da União, é colocar o plano na centralidade do debate educacional, pois o PNE em vigor põe diretamente em prática o SNE (que precisa ser normatizado) como espaço de fortalecimento da coordenação e cooperação, provocando ações como a universalização da educação básica obrigatória e a educação superior, bem como a perspectiva de instâncias permanentes de negociação e colaboração, referenciada na CF/88 e na LDB/96, na perspectiva da gestão democrática, com a restituição do Fórum Nacional da Educação e dos Conselhos de participação. Estas são questões fundantes no horizonte para que se estabeleça um conjunto de políticas públicas que caminhem na construção de um novo pacto nacional pela Educação na contramão de sua precarização.

Para isso é fundamental a preservação do fundo público educacional, uma luta contra todo um movimento de desvinculação das verbas da educação, isso envolve a revogação da EC 95/2016 e um movimento contrário a DRU para Educação que também já se apresenta neste cenário. O PNE foi uma disputa na sua proposição e certamente que a sua materialização de fato, se traduz também em uma nova disputa em termos de concepção. Então, é preciso disputar sua materialização, o que também implica a materialidade de se ter uma legislação fecunda na perspectiva de se garantir avanços. Para isso, a discussão do CAQi/CAQ é crucial, em contraposição de repasse das instituições públicas das mais variadas formas como de parcerias público/privado, envolvendo convênios com organizações sociais (OS) como também envolvendo o movimento de militarização das escolas públicas frente a um cenário de retrocessos em reformas como a já efetivada reforma trabalhista e a reforma da previdência em curso.

Também é importante se ter uma consciência mais afirmativa no sentido de que não basta exercer o controle apenas nos modelos até a pouco implementado pelos TCEs, ou seja, um controle muito focado na conformidade ou inconformidade da lei, na verificação dos procedimentos apenas burocráticos em acordo com a norma. Isso porque, não se deve negar a realidade, os resultados educacionais estão insuficientes, inquietantes e em muitos casos vergonhosos, pois refletem omissões e atos ilícitos de agentes públicos, de famílias, de ações negligentes, de pareceres e julgamentos errados,

da não priorização no que deve ser essencial e fundamental, o que implica uma comunhão de forças coletivas em defesa da Educação pública.

O fortalecimento do SNE, do PNE e do novo FUNDEB permanente são questões que dizem respeito à gestão e ao financiamento face a dívida histórica do Estado brasileiro nesse setor. Esses representam caminhos primordiais que ensejam a necessidade de entender o cenário de muita precarização e que precisa de muita articulação dos movimentos sociais, de professores, das instituições, dos intelectuais, das Universidades, das escolas, da participação social como um todo, através da luta em defesa de um futuro melhor para todo o povo brasileiro.

Na próxima seção serão apresentados os marcos contextuais dos órgãos de fiscalização e controle dos recursos públicos, CGU e TCE/PI. Ressalta-se a necessidade dessa seção, devido estes órgãos representarem instituições, ainda, distantes do entendimento dos profissionais da educação. Nesse sentido, é importante conhecer tais órgãos a partir de sua implementação, estrutura e atribuições.

## 5 MARCOS CONTEXTUAIS DOS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS

Esta seção apresenta o desenvolvimento institucional (estrutura, competências, relações, atuações) em nível nacional e estadual da CGU e do TCE/PI, baseando-se em suas legislações específicas, suas transformações em consonância com as políticas públicas, especialmente, às educacionais.

Primeiramente, parte-se da apresentação da CGU levando em consideração os antecedentes históricos/legais e o contexto em que foi criada (no ano de 2003), seguida por uma reflexão sobre seu papel inovador e fomentador do controle social, embora advindo de um modelo burocrático weberiano seguido por um modelo gerencial a partir dos anos 90, em um período que ensejou o processo democrático mais recente no Brasil. Em seguida, apresenta-se o TCE de forma geral, advindo da estrutura e ações do TCU, seguido com ênfase e destaque para o TCE/PI<sup>86</sup>.

### 5.1 Controladoria Geral da União/CGU

Alguns órgãos da Administração Pública podem ser classificados como de controle interno e outros de controle externo. O controle interno refere-se às atividades de controle que ocorrem no mesmo poder em que o órgão está situado e integra a estrutura organizacional da administração pública brasileira. Esse tipo de controle tem por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivo, as ações a serem desempenhadas – é o caso da CGU. Por seu caráter opinativo, o gestor das finanças públicas pode ou não atender à proposta que lhe será indicada, sendo dele a responsabilidade e o risco dos atos praticados.

Já o controle externo refere-se ao controle sobre poderes nos quais não está situado o órgão, sendo caracterizado por ser exercido pelo órgão autônomo e independente da administração pública, porém, cabendo-lhe as atribuições indicadas pela CF/88. É o controle exercido por órgãos alheios ao Poder Executivo, podendo ser exercido pelo Poder Judiciário e Poder Legislativo.

Assim, é exercido pelo Poder Legislativo com o objetivo de verificar a probidade da administração pública, guarda e legal emprego dos dinheiros, bens e valores públicos e o cumprimento da lei. É o caso, neste estudo, por exemplo, dos Tribunais de Contas que

---

<sup>86</sup> É oportuno esclarecer que embora a apresentação histórica desses órgãos seja um conteúdo comum na área jurídica, no meio educacional, ainda se configura um entendimento distante, até mesmo, por não se configurar uma área de seu campo de estudo, em específico, na formação profissional.

devem realizar ações de auditoria e fiscalização, como também têm a atribuição de julgar as contas do poder executivo.

Na função administrativa de controle, os municípios e demais órgãos públicos devem se assegurar que a existência de erros e riscos potenciais são, por lei, devidamente controlados e monitorados. Esse controle deve ser de forma preventiva, concomitante ou corretiva, além de prevalecer como instrumento auxiliar de gestão no cumprimento de sua missão.

Dá a necessidade de conhecimento sobre o que ocorre no município, sobretudo na atualização e aprimoramento de normas técnicas modernas de administração (planejamento e gestão). Afinal, antes de ser um meio de fiscalização, os controles têm cunho preventivo, por oferecer ao gestor público informações, principalmente, quanto a legalidade e legitimidade dos atos da administração pública que estão sendo praticados, como também na viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, possibilitando a correção de eventuais desvios ou rumos de sua administração.

No subseção seguinte, apresenta-se, mais especificamente, o contexto histórico e legal da CGU, órgão de controle interno do Poder Executivo Federal.

### **5.1.1 CGU – Contexto histórico e legal**

É o órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, criado em 28 de maio de 2003, com o objetivo de promover o combate à corrupção, a transparência e o aprimoramento da gestão no âmbito da Administração Pública Federal (APF), conforme o texto de sua criação pela lei 10.683/2003, artigo 17:

À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal.

§ 1º A Controladoria-Geral da União tem como titular o Ministro de Estado do Controle e da Transparência, e sua estrutura básica é constituída por: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Subcontroladoria-Geral, Ouvidoria-Geral da República, Secretaria Federal de Controle Interno e até três Corregedorias.

§ 2º O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção será composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e representantes do Governo Federal. (BRASIL, 2003)

A partir desse texto legal, pode-se dizer que a criação desse órgão foi recente, apenas 16 anos, e representou, a partir de sua implementação, a centralidade no controle interno da Administração Pública Federal para desempenhar um papel em destaque na construção da ordem democrática brasileira. Entretanto, para se entender melhor o caminho singular da CGU, é importante destacar um breve antecedente histórico partindo-se dos anos iniciais da república brasileira, com ênfase na CF/88 que deu sustentação para reforçar os poderes de controle externo e interno das instituições públicas e, em especial a CGU. Em seguida, também se expôs sua trajetória específica exposta em quadros que se sucedem:

QUADRO 6 – Síntese dos antecedentes históricos da criação da CGU nos anos iniciais da república brasileira até 1987

ANOS	CONTROLE
Até 1921	Atividades de controle dos gastos eram realizadas pelos próprios ministérios para avaliação posterior de legalidade no TCs. Neste ano criou-se a Contadoria Central da República, ligada ao Poder Executivo, com responsabilidade em subsidiar o TCU na fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial. Em 1922 foi criado o Código de Contabilidade para padronizar as atividades.
1940	A Contadoria Central da República tornou-se Contadoria Geral, passando a centralizar a inspeção de receitas e despesas do Poder Executivo Federal. Criaram-se as Contadorias Seccionais em cada Ministério para subsidiar os trabalhos da Contadoria Central. No entanto, até 1964, os trabalhos eram basicamente de verificação da legalidade na prestação de contas.
1964	Marco inicial do controle interno quando a Lei nº 4.320/64, Lei Federal contendo normas gerais de Direito Financeiro, criou as expressões Controle Interno e Controle Externo. A norma instituiu o controle interno no âmbito da Administração em seus arts. 76 a 80. As atividades de controle interno passaram a prever, ainda que de maneira tímida, o acompanhamento prévio da execução orçamentária e de controle da realização orçamentária sobre a execução de obras e prestação de serviços.
1967	A reforma administrativa de 1967, refletida no Decreto Lei nº 200, se caracterizou pela adoção das novas tecnologias de gestão do gerencialismo e pela substituição dos controles formais pelo controle de resultados (RICO, 2013 <i>apud</i> OLIVIERI, 2010). Pelos Decretos-Lei nº 199 e nº 200 foi instituído o Sistema de Controle Interno, que passou a figurar no interior do Ministério da Fazenda. Cada ministério passou a ter uma Inspeção Geral de Finanças, criando-se em 1968, a Secretaria da Receita Federal. Assim, o Decreto-Lei nº 200/67, previu a atuação do controle das atividades da Administração Federal, em todos os níveis e em todos os órgãos, para fiscalizar a utilização de recursos e a execução de programas.
1974	Criação das Inspeções Seccionais de Finanças, que passariam a atuar fiscalizando a execução de programas federais no Estados, observando, desde então, além da legalidade dos gastos, os resultados das execuções.
1979	O Sistema de Controle Interno é transferido para a Secretaria de Planejamento da Presidência (SEPLAN). Também são criadas a Secretaria Central de Controle Interno, em substituição à Inspeção Geral de Finanças, e as Secretarias de Controle Interno (CISSETS).
1985	Sistema de Controle interno volta para o Ministério da Fazenda, e, um ano depois, passa a ser vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, onde permaneceria até 1994. A STN cria, então, um quadro de funcionários específicos para o controle interno: os técnicos e analistas de finanças e controle – que compõem hoje todo o quadro de funcionários concursados da CGU.
1987	Cria-se o sistema SIAFI, responsável pela informatização do controle orçamentário e financeiro da Administração Pública Federal-APF, devendo ter o registro central de todas as saídas dos recursos financeiros, com detalhes sobre o destino e sobre quem faz a retirada.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados registrados por Rico (2013), no qual se obteve a maior parte das informações.

Como se pode perceber, o controle interno foi se reformulando e a estrutura que a CGU chegou a adquirir foi se desenvolvendo de forma incremental ao longo dos tempos, com a multiplicidade de atividades descrita acima. Com isso, chegou-se a ter, pelo reforço constitucional de 1988, um gradativo estímulo ao processo de modernização da estrutura organizacional das agências que compõem esses controles definidos como guardiões “da legalidade e probidade na gestão pública”, com vistas a melhor qualificá-los em suas atribuições constitucionais (LOUREIRO *et al*, 2012 p. 56). Isso porque até “a Constituição de 1988, o controle interno do Estado brasileiro tinha competências expressas para realizar apenas ações de auditoria.” (RICO, 2013, p.169).

Com o intuito de aperfeiçoá-las em suas competências, o artigo 74 da CF/88, destacou:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional

(BRASIL, 1988).

Dessa forma, com atuação para ir além do poder de auditoria, anterior a CF/88, de um simples órgão de controle interno, o texto constitucional:

reforçou os poderes das instituições de controle externo e interno, ambas definidas como guardiãs da legalidade e probidade na gestão pública, o que desencadeou processo gradativo de modernização das estruturas organizacionais desses órgãos visando melhor qualificá-los para suas atribuições constitucionais” (LOUREIRO *et al*, 2012, p.56).

O fortalecimento a partir dessa legislação, deu margem para a ampliação de suas responsabilidades, como: combate a corrupção; avaliação da execução e dos resultados dos programas de governo; promoção da transparência e averiguação da eficácia, da eficiência da execução orçamentária, com fiscalizações *in loco* não previstas em cartas anteriores e que resultaram na ampliação das funções de *accountability* horizontal<sup>87</sup> como

---

<sup>87</sup> “Accountability”, embora não tenha tradução exata para a língua portuguesa, é entendida como o conjunto de atividades de prestação de contas e responsabilização, por parte dos agentes públicos, perante a sociedade, quer sejam cidadãos quer seja o próprio Estado (RICO, 2013). “Horizontal” se refere ao fato

aspecto mais inovador de mobilizar a sociedade civil com capacidade para exercer a função de controle social dos governantes (LOUREIRO *et al*, 2012, p.55).

Estes preceitos legais, conforme Cartilha do TCE/MG (2012, p.10), levaram a criação do Sistema de Controle Interno com dever de ser mantido, de forma integrada, por cada Poder da Federação (Legislativo, Executivo e Judiciário). Preceituando, ainda, que uma das funções atribuídas aos responsáveis pelo Controle Interno é apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional, dando ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade observada na gestão dos recursos públicos, sob pena de responsabilidade solidária (art. 70 e art. 74, IV, § 1º - CF/88). Observa-se que as atribuições de fiscalização e controle já não são mais exclusivas do Controle Externo (exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas), mas também fazem parte do Controle Interno de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Loureiro *et al* (2012, p.56), destacam ainda que estes preceitos constitucionais configuraram uma situação inédita na história político-administrativa brasileira, pois os dirigentes públicos passaram a ter o dever de se relacionar com os três diferentes sistemas institucionais, quais sejam: 1) sistema representativo, exercido pelos membros do poder legislativo; 2) sistema participativo, exercido pelos membros de conselhos de gestão ou controle social, participantes de conferências em nível nacional, estadual ou municipal das diferentes áreas de políticas públicas; 3) e o sistema de controle, desempenhado por diferentes órgãos como os Tribunais de Contas/TC, o Ministério Público/MP, a CGU, dentre outros.

O ineditismo, observado por estes autores, se revela pelo aspecto da CGU advir de um modelo burocrático para estimular o controle da sociedade sobre o próprio Estado, resultando implicações institucionais e teóricas pouco analisadas pela literatura ao estabelecer essa relação especial com os atores sociais. Como se observa:

Institucionalmente, é a primeira vez que uma agência estatal de controle busca uma articulação tão forte com a sociedade para legitimar a agenda de promoção da transparência e do combate à corrupção. Teoricamente, esse modelo de atuação da CGU revela as imbricações entre Estado e sociedade nos processos participativos. (LOUREIRO *et al*, 2012, p.55)

---

de ocorrerem dentro do próprio Estado e quando “vertical”, as atividades ocorrem de fora para dentro, sendo as eleições a principal expressão desta prática (RICO, 2013, p.168).

Assim, a atuação da CGU se destacou por propiciar uma relação especial entre a sociedade e o Estado, de experiências e iniciativas do fomento e fortalecimento do controle social. Destaca-se abaixo estas principais mudanças que deram contorno a criação da CGU a partir da CF/88 sob o viés principalmente do Controle Interno, quais sejam:

**QUADRO 7 - Síntese dos antecedentes históricos da criação da CGU a partir da CF/88**

ANOS	CONTROLE
1988	Redefiniu o papel do controle interno no Estado, ampliando suas responsabilidades quanto a averiguação da eficácia e da eficiência da execução orçamentária. Observa-se que as atribuições de fiscalização e controle já não são mais exclusivas do Controle Externo (exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas), mas também do Controle Interno de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário)
1990	Sob o governo Collor, a STN muda de nome para Departamento do Tesouro Nacional, e passa para o Ministério da Economia. O controle interno passa a ser rebaixado hierarquicamente, passando do 2º escalão para o 3º. As mudanças na CF/88 não resultaram automaticamente em atividades concretas de averiguação da “eficácia e da eficiência” da execução orçamentária. Porém, alguns fatos exteriores à lógica do controle interno concorreram para este movimento.
1992	Em Auditoria, promovida pelo TCU, foi identificada séria ineficiência nas atividades das CISETS (OLIVIERI, 2010). O documento sugeria à Presidência da República e ao Congresso Nacional que centralizassem a coordenação das atividades das CISETS e que elevassem seu status burocrático. A orientação, no entanto, não surtiu efeitos.
1994	A MP/480 criou a Secretaria Federal de Controle (SFC), localizada no interior do Ministério da Fazenda. Com isso, as CISETS passaram a ser órgãos da SFC e não mais dos ministérios, ganhando status. Os fiscais deixaram de ser “homens do ministro” para serem “fiscais do ministro” (OLIVIERI, 2010). A MP também criava as Delegacias Federais de Controle – que seriam as futuras unidades regionais da CGU nos estados. São elas quem passariam a ser responsáveis pelas auditorias in loco no lugar das CISETS. Com isso, o controle interno da APF ganhou status e poder, e passou a uniformizar os padrões de execução orçamentária, e a consolidar o trabalho de fiscalização da materialidade dos gastos governamentais.
1995-1998	A Reforma do Aparelho do Estado, restabeleceu o concurso para as carreiras da SFC: Analista de Finanças e Controle e Técnico de Finanças e Controle. Em 1995, iniciou o Programa de Fiscalização de Municípios, pautado pela fiscalização <i>in loco</i> das políticas públicas financiadas através de repasses da União para os entes subnacionais, Estados e municípios.
2000	Em 2000, uma modificação na legislação financeira alteraria a forma de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs). Este documento, que deve ser elaborado pelo Presidente da República e aprovado pelo Congresso, passaria a servir de base para as avaliações de gestão da SFC. No mesmo ano, as CISETS, já enfraquecidas, seriam extintas, ocorreu a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000, que prevê a obrigatoriedade da participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal (controles de limites de despesas, empenhos e dívidas - art. 54, parágrafo único e art. 59).
2001	A SFC deixa o Ministério da Fazenda e passa a integrar a Presidência da República, ganhando ainda mais status. A Corregedoria-Geral da União seria criada pela Medida Provisória nº 2.143-31. Quase um ano depois, o Decreto nº 4.177, integraria a SFC e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) à estrutura da então Corregedoria-Geral da União. O mesmo Decreto nº 4.177 transferiu para a Corregedoria-Geral da União as competências de Ouvidoria-geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça.
2002	O Programa de Fiscalização de Municípios passa a ser definido por sorteio e a fiscalizar todas as atividades com verba federal nos entes subnacionais.
2003	É criada a Controladoria Geral da União no governo Lula (Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e Lei nº 11.204, de 2005 e seu titular recebeu a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Em 2006, foi criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados registrados por Rico (2013), no qual se obteve a maior parte das informações.

De acordo com o quadro 7, observa-se que, apenas em 2001, ocorreu a criação da Corregedoria-Geral da União que, depois, tornou-se Controladoria Geral da União em 2003, no governo Lula. O cenário político brasileiro, já em 2002, marca uma era de grande mudança, a partir do processo eleitoral, quando entra em cena Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República advindo do Partido dos Trabalhadores/PT. O novo cenário político marca também o novo escopo de organização às ações CGU, como uma “instituição catalisadora das políticas de promoção da transparência e combate à corrupção” (LOUREIRO *et al.*, 2012).

A substituição da denominação “Corregedoria” para “Controladoria” é descrita por Loureiro *et al* (2012) ao relatar que “o governo Lula marca uma nova era para a CGU, caracterizada pela ampliação de suas atividades e grande fortalecimento institucional”, pois “já no primeiro dia de seu mandato, em janeiro de 2003”, através de uma medida provisória, mudou o nome da Corregedoria Geral da União para Controladoria Geral da União, sacramentando esse novo sentido da organização. (LOUREIRO *et al*, 2012, p.57).

Em Olivieri (2010), a CGU criada com status de ministério se reorganizou com a junção de órgãos que já existiam antes na Administração Pública Federa-APF – a Secretaria Federal de Controle Interno-SFC, do Ministério da Fazenda, e a Corregedoria Geral da União-CRG, criada em 2001, no governo de FHC – e pela criação de duas novas áreas: a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas e a Ouvidoria Geral da União (OGU), que cuidava das ações de ouvidoria.

Assim, pela lei de criação da CGU (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003), e posteriormente a Lei nº 11.204, de 2005, a Controladoria Geral da União (CGU), foi considerada uma típica agência anticorrupção do país, encarregada de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República em suas atribuições que envolvem a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, a prevenção e o combate à corrupção, as atividades de ouvidoria e a promoção da transparência da gestão na Administração Pública Federal.<sup>88</sup>

Olivieri (2010) descreve que esse processo de criação da CGU assegurou a centralização e fortalecimento do controle interno e que a elevação da CGU ao status de ministério foram fundamentais para a superação da situação anterior de grande ineficiência do controle interno, que se devia ao arranjo institucional, que prevaleceu até

---

<sup>88</sup> Site da CGU - Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico/historico>. Acesso em: 09 jan. 2018.

os anos 1990, caracterizado pela descentralização dessa atividade no interior da APF. Existiam Secretarias de Controle Interno (CISETS) em cada ministério, e essa subordinação hierárquica ao ministro a quem deveriam controlar, inviabilizava, na prática, uma atuação efetivamente de controle, auditoria e indicação, e correção de erros e irregularidades.

Loureiro *et al* (2012, p.58), relataram o contexto de implantação da CGU, ressaltando o empenho no discurso de Waldir Pires<sup>89</sup>, que presidiu a CGU como primeiro ministro chefe dessa Controladoria. Nesse discurso, ficou explícita uma nova visão do governo sobre a atuação da CGU de consubstanciar a busca da plenitude da cidadania e do Estado Democrático de Direito. Para essa transformação, necessitaria então, romper com a velha herança do controle como mecanismo “de imposição pelos governantes de “normas conservadoras e relações excludentes” e associar a atividade de controle às demandas e princípios democráticos” através da transparência e do bom uso do dinheiro público.

Partindo da iniciativa do ministro Waldir Pires, ocorreu a substituição do Programa de Fiscalização nos Municípios – iniciado pela SFC em 1995 e continuado pela corregedoria no governo FHC – pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos/PFSP. Essas mudanças, realizadas em 2003, tiveram como objetivo tornar as fiscalizações, já realizadas pelos analistas da CGU nos municípios, um modelo de promoção de transparência da gestão pública e de combate à corrupção no país.

Nesse caminho, em novembro de 2004, foi disponibilizado, na internet pela CGU, o Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais, com o objetivo de aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhasse como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.<sup>90</sup> Também, é importante registrar que, a partir de 2004, os estados foram incluídos em sorteios de fiscalização.

Em 2006, a partir de Jorge Hage, dirigente que auxiliou e sucedeu Waldir Pires, deu a continuidade dessas ações; expressando-se em ações voltadas na organização da sociedade civil e em sua participação na coisa pública e/ou capacitação técnica para o

---

<sup>89</sup> Francisco Waldir Pires de Souza, ex- governador da Bahia (1987 - 1989), militante dos Direitos Humanos (defesa da cidadania e à construção de um Brasil melhor), faleceu em 22 junho 2018 aos 91 anos de idade; quando participou da criação da CGU já contava com 77 anos de idade. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/morre-waldir-pires-ex-governador-da-bahia.ghtml>. Acesso em 09 jan. 2020.

<sup>90</sup> Portal da Transparência, disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 09 jan. 2020.

exercício do controle social, como: o PFSP; o Portal da Transparência, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público; a criação do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC); e a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial).

Esse momento de ampliação e transformação da CGU, principalmente no PFSP, aconteceu em meio a resistências internas e externas, como reação dos prefeitos, resistências de funcionários municipais a entregarem documentos oficiais para análises, propositura de mandato de segurança junto ao STJ, chegando até a auditoria sobre a CGU em 2005, a pedido do Senado Federal junto ao TCU em que o STJ decidiu em conclusão unânime que o Programa de Sorteio fosse executado conforme legislação (LOUREIRO *et al*, 2012, p.59). E, em 2007 foram inclusas as capitais e os grandes municípios (com mais de 500 mil habitantes) nos sorteios de fiscalização.

O Estado do Piauí já faz parte deste processo de fiscalização através das ações investigativas desde 2003, em que foi alvo de 13 operações especiais realizadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com órgãos de Defesa do Estado. Representando, um número de 4% das ações, levando em consideração o total de 337 operações (até agosto de 2018). O quadro 8 mostra o número de operações no Piauí por ano partindo-se de 2010:

QUADRO 8 – Operações Especiais da CGU no Piauí por ano

2010	2011	2012	2016	2017	2018	TOTAL
1	2	2	1	5	2	13

Fonte: *site* da CGU. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais/uf/pi>. Acesso em: 09 de jan. 2020

O total de prejuízo apurado em ações investigativas no estado do Piauí foi de R\$ 162.104.251,11, de um total de R\$ 4.928.777.217,99<sup>91</sup> do território nacional investigado até agosto de 2018. Ressalta-se que até 2017 o prejuízo apurado resultava em R\$ 42.827.666,11, portanto, com a inclusão das operações desenvolvidas em 2018, esse valor teve um aumento considerável em apenas um ano, passando para o somatório de R\$ 162.104.251,11 em 2018.

Ressalta-se que essas duas operações de 2018, estão relacionadas a aplicação de recursos públicos da educação pelo governo estadual, referentes a operações denominadas pela CGU em: Operação Curriculum que apurou fraudes na aplicação de

<sup>91</sup> Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais/uf/pi> Acesso em: 09 de jan. 2020.

recursos dos programas Universidade Aberta do Brasil (UAB) e Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) e Operação Topique que apurou a prática de fraudes a licitações, realizadas em conluio por empresas e agentes públicos, seguida do desvio de recursos mediante a subcontratação irregular e o posterior superfaturamento dos valores cobrados junto aos entes públicos, numa média de 40% dos valores pagos às empresas contratadas, para a prestação de serviços de transporte escolar, entre 2013 e 2017<sup>92</sup>.

As principais mudanças realizadas pelo PFSP foram as seguintes do quadro abaixo:

QUADRO 9 - Principais mudanças realizadas pelo PFSP antes e depois de 2003

ANTES DE 2003	DEPOIS DE 2003
A fiscalização nos municípios (da gestão do programa federal que repassava os recursos para a gestão do prefeito) tinha como objetivo produzir informações sobre o desempenho dos programas federais no nível nacional.	A fiscalização já realizada pelos analistas da CGU nos municípios objetiva promover transparência da gestão pública e combate à corrupção, universalizar a expectativa de controle, aproximar a CGU da sociedade civil e fortalecer o controle social.
Foco - aperfeiçoamento da gestão dos ministérios	Foco - combate à corrupção nos municípios. Criação de novos instrumentos de fiscalização e novas parcerias entre a CGU, a Polícia Federal e o Ministério Público. Instituição de ampla publicidade ao programa com garantia de realização dos sorteios pela Caixa Econômica Federal, nos mesmos moldes do sorteio da Loteria Federal, e publicação dos relatórios identificados por município no site da CGU na internet.
Fiscalização nos municípios se restringia a alguns programas escolhidos em função de sua relevância orçamentária com municípios selecionados com base em critérios estatísticos de forma a constituir uma amostra aleatória de tamanho suficiente para se produzir um diagnóstico em nível nacional da qualidade da gestão de cada ministério	Critério de seleção dos municípios passa a ser o sorteio, e são fiscalizados todos os programas federais implementados no município sorteado. Assim, cria-se em todos os municípios a expectativa de serem sorteados e, portanto, fiscalizados. Estimula a preocupação, em todos, com a qualidade e probidade da gestão, além de impedir qualquer alegação de que a seleção fosse feita com objetivo de perseguição ou retaliação política.
Relatórios eram divulgados, mas sem a identificação dos municípios fiscalizados.	Relatórios são divulgados em arquivos de fácil acesso (em formato PDF), identificados com o nome da cidade, e, apesar de relativamente sucinto, cada relatório apresenta de forma muito clara as irregularidades identificadas na fiscalização (e a publicação ocorre após o prefeito ter acesso ao seu conteúdo e oportunidade de retificar informações incorretas).

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Loureiro *et al* (2012).

<sup>92</sup> Disponível em: <https://cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais/anos-anteriores/operacoes-especiais-2018>. Acesso em: 09 de jan. 2020.

Essas mudanças estruturais demonstraram, nesse processo de fortalecimento da CGU, o empenho do governo em promover a qualidade da gestão federal e municipal para o melhor uso dos recursos públicos com maior publicização, transparência, ênfase no combate à corrupção, alteração no critério de seleção do município que passou a ser por sorteio e relatórios divulgados em arquivos acessível (formato PDF) e identificados com o nome do município.

Além disso, o Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, alterou sua estrutura, conferindo maior organicidade e eficácia e criando também a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção<sup>93</sup>. Por este decreto, foi aprovada uma estrutura regimental, quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da CGU, entre outras providências. Tais mudanças possibilitaram mais eficácia no trabalho realizado pela instituição. Essa medida foi bastante importante, pois, além de combater a corrupção, a CGU passou a ter competência de se antecipar a ela através do desenvolvimento de programas que fossem capazes de detectar casos de corrupção.

Posteriormente, o Decreto nº 8.109, de 17/09/2013, revoga o Decreto nº 5.683, de 24/01/2006, e traz novas mudanças institucionais para adequar a atuação da Controladoria aos novos desafios que surgiram ao longo dos anos e a SPCI passou a ser chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). Desse modo, transformou-se em uma estrutura compatível com a dimensão e relevância de suas competências, em especial, com as leis de Acesso à Informação, de Conflito de Interesses e Anticorrupção.<sup>94</sup>

Em 22 de novembro de 2016, foi aprovado um novo Decreto sob o nº 8.919 de 22/11/2016, que revogou o Decreto nº 8.109 de 17/09/2013 e aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e CGU, remanejou cargos em comissão e funções de confiança e substituiu os cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE.

---

<sup>93</sup> Site da CGU - Disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico/historico>. Acesso em: 09, jan. 2018.

<sup>94</sup> Idem

Uma das suas primeiras medidas tomadas no governo Temer foi a edição da Medida Provisória nº 726 já em 22/08/2016, por meio da qual foram estabelecidas algumas reformas (ou cortes) ministeriais. Por essa edição, houve alteração da CGU, que deixou de ser um órgão ligado à presidência para ser um Ministério. Com isso, foi instituído o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC).

Em um governo que tem uma gestão contínua de contenção de gastos sociais, essa alteração pode ser entendida como uma forma de diminuir as ações da CGU, principalmente quanto ao seu orçamento, limitando ainda mais sua atuação. Essa Medida Provisória nº 726, responsável pela criação do ministério acima, foi transformada na Lei nº 13.341/2016 e estabeleceu a criação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União<sup>95</sup>, conforme se dispõe em seus artigos:

Art. 1º Ficam extintos: (...) III - a Controladoria-Geral da União;  
 (...) Art. 3ª Ficam criados: I - o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU.  
 (...) Art. 6º Ficam transferidas as competências: (...) II - da Controladoria-Geral da União para o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU; (BRASIL, 2016)

A edição desta lei modificou novamente a nomenclatura da CGU, em que o nome anterior “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle”, passou para “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União” – CGU. Apesar da mudança do nome continua fazendo parte do centro do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, além disso, como diz o art. 6º, inciso II, este “novo” órgão responde por todas as competências da “antiga” CGU.

Porém, é importante observar que a CGU fazia parte da Presidência da República e, com a mudança, passou a integrar o recém-criado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Esse fato é considerado um retrocesso por alguns servidores da CGU e pelo Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (Unacon Sindical).<sup>96</sup> Em depoimento do presidente deste sindicato e de uma servidora da CGU, exposto no *site* em destaque na nessa de rodapé, estes assim se posicionaram:

Presidente da Unacon, Rudinei Marques: a mudança é uma perda irreparável. “A CGU é uma marca que vinha se consolidando de forma suprapartidária nos últimos 15 anos. Ela ganhou credibilidade no Brasil

<sup>95</sup> Mesmo com a mudança no nome da CGU, por escolha didática, optou-se em continuar utilizando o nome ou sigla CGU em todo o trabalho.

<sup>96</sup> Disponível em: [www.brasildefato.com.br/2016/05/19/extincao-da-cgu-e-classificado-como-retrocesso-pelos-funcionarios-do-orgao/](http://www.brasildefato.com.br/2016/05/19/extincao-da-cgu-e-classificado-como-retrocesso-pelos-funcionarios-do-orgao/). Acesso em 11 jan. de 2018.

junto a inúmeras organizações na área da transparência, inclusive no exterior” (BRASIL DE FATO, 2016).

Já o depoimento de uma servidora, Anjuli Tostes, esta também teceu críticas à nova configuração da Controladoria, destacando a importância da autonomia do órgão.

A CGU precisa estar em um nível diferenciado no organograma, acima de outros departamentos, para ter uma autoridade moral maior e fiscalizar melhor. Isso é um princípio internacional de controle. A partir do momento em que ela se torna mais uma pasta, reduz-se nossa autonomia relativa para fiscalizar”.

“É um nome internacionalmente consagrado. Houve um trabalho de construção do reconhecimento da instituição. Se a cada reforma você muda o nome, o cidadão não vai ter referência para denunciar (BRASIL DE FATO, 2016).

Tostes ainda comentou sobre o fato dos demais servidores não fazerem ideia das razões da mudança, pois não foi dado nenhum argumento plausível que fizessem sentido. No entanto, como sindicalista, Marques relatou, também, que os demais servidores e membros da Unacon já previam o ataque aos órgãos quando perceberam a organização das forças *pró-impeachment* e que já estavam preparados para isso, embora não esperassem que seria logo no primeiro artigo do primeiro ato do legado do novo governo (BRASIL DE FATO, 2016).

Para o sindicato, a CGU estava em uma trajetória para ser órgão de Estado, fazendo determinações para outros ministérios, além do cumprimento de entrega de informações pela Lei de Acesso a Informação/LAI. Com a fusão e destruição de ministérios, isso sairá prejudicado, porque as funções da CGU poderão ser atribuídas a outras pastas e, com isso, o sistema anticorrupção fica enfraquecido, tendo em vista que essa transformação em nada parece contribuir para o combate a corrupção.

Em trecho de um documento do sindicato se registra que a denominação ‘Controladoria-Geral da União’ está fortemente associada a iniciativas no âmbito da transparência governamental e do combate à corrupção, a exemplo da Lei de Acesso à Informação (LAI), à implantação do sistema federal de correição, à Lei de Conflito de Interesses, ao Portal da Transparência, à Lei Anticorrupção e ao relacionamento com organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (BRASIL DE FATO, 2016).

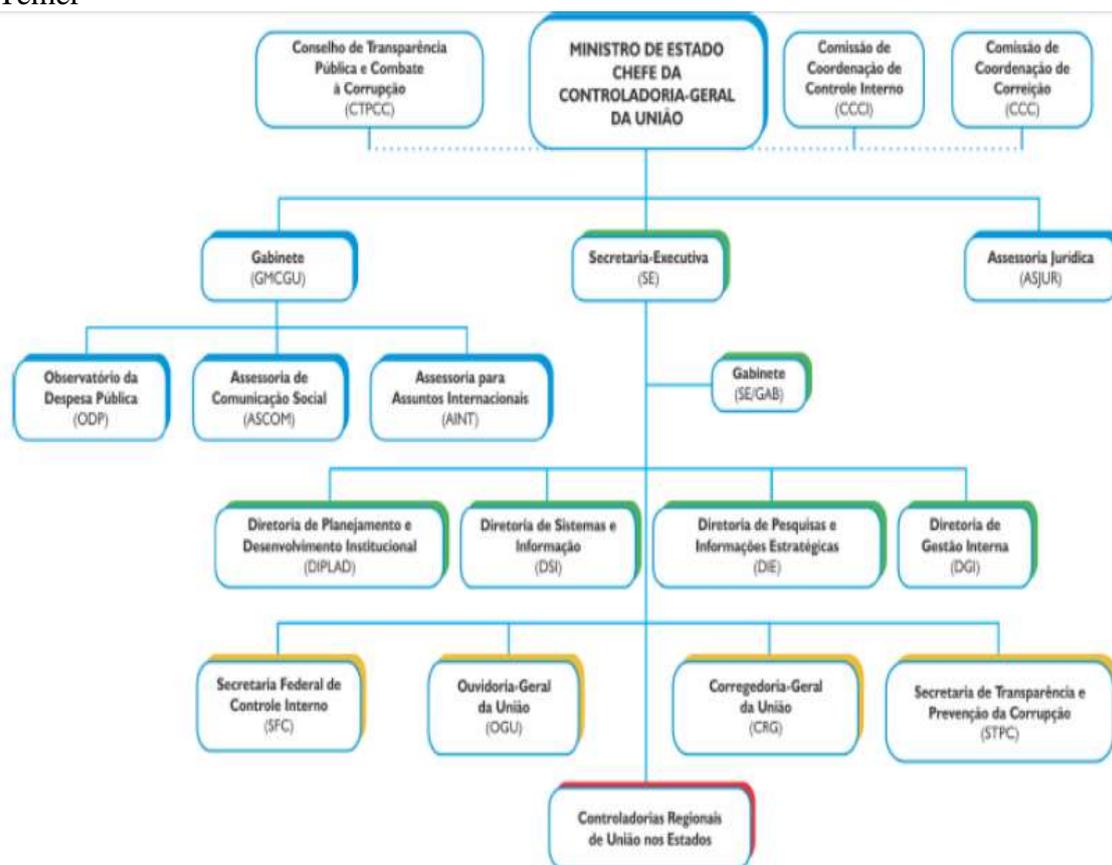
Assim, a CGU, criada com *status* ministerial, representou uma inovação institucional no processo de controle dos governantes na democracia brasileira, pois reorganizou e centralizou o controle interno na Administração Pública Federal (APF), com ação direta no monitoramento das políticas públicas federais executadas nos entes nacionais, por meio de fiscalização nos programas que tem o financiamento da União. Com isto, passou do agência anticorrupção do Brasil, com responsabilidade em lutar contra a improbidade administrativa, além de fomentar clássico controle da legalidade para um órgão de maior visibilidade tornando-se a “a transparência da APF, fomentar a ética, a integridade e incentivar a difusão da prática do controle interno nos governos subnacionais (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 55 e 56).

Desta forma, faz parte do Sistema de Integridade brasileiro que é composto por um complexo grupo de leis e agências relacionadas em rede com ações destinados à prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à Administração Pública no ambiente organizacional. Entre as principais, figuram: Advocacia-Geral da União; Ministério Público (MP); Tribunais de Contas (TCEs e TCU); Polícia Federal (PF); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Banco Central (BC); Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Além desses, outros dois poderes considerados na sua totalidade, também integram a rede: o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. O primeiro, porque, por sua própria definição constitucional e histórica, tem o dever de fiscalizar o poder Executivo – e, nesse caso, é assessorado pelos Tribunais de Contas. O segundo, por ser o responsável por julgar as acusações de crimes contra o patrimônio público.

Abaixo estão os dois organogramas da CGU, o primeiro antes da posse de Michel Temer e o segundo após sua posse:

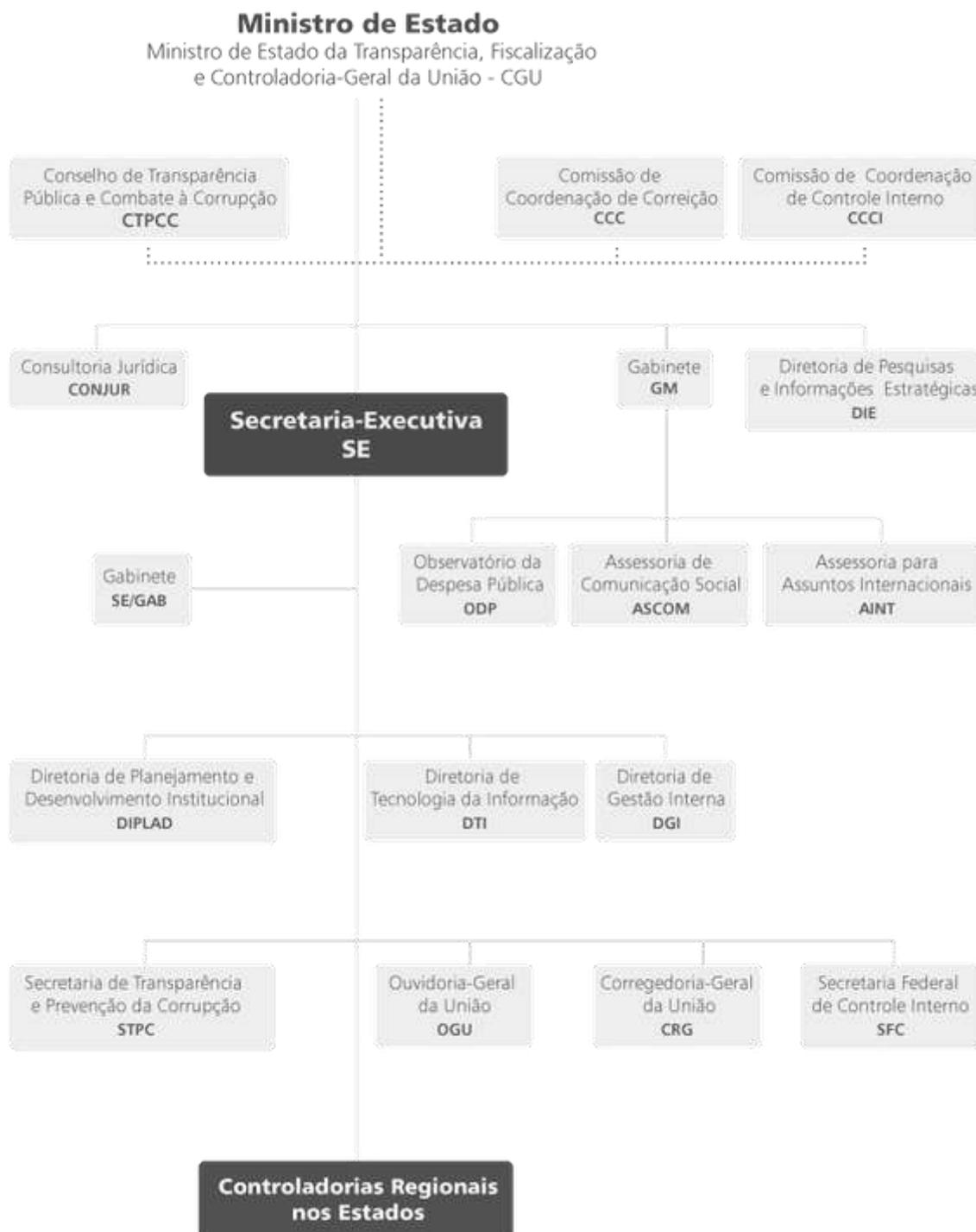
**Figura 5** – Organograma da Controladoria Geral da União/CGU antes da posse de Michel Temer



Fonte: Site CGU/reprodução, (2018)

De acordo com a figura 1, a CGU tinha essa estrutura organizacional, conforme o Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Após a posse de Michel Temer a presidência da república, com a publicação do Decreto nº 8.910 de 22 de novembro de 2016, tem-se um novo organograma da CGU, conforme figura 2:

**Figura 6** – Organograma do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União/CGU depois da posse de Michel Temer



Fonte: Site da CGU<sup>97</sup>/Institucional, (2018)

<sup>97</sup> Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/OrganogramadaCGUFINAL\\_2017.png/view](http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/OrganogramadaCGUFINAL_2017.png/view). Acesso em 28 fev. 2018.

Conforme o organograma acima, observa-se que além da mudança do novo nome dado à CGU e da criação de dois novos órgãos, diretorias e secretarias, surgiram algumas mudanças nas atribuições.

No que concerne à reforma promovida por um governo sem sustentação mínima no corpo social, em um contexto de crise política e econômica no qual impera ajuste fiscal com fortes retrocessos nos direitos fundamentais da CF/88, é com desconfiança e perplexibilidade que se observa a transformação deste órgão de controle institucional e social.

Na subseção a seguir, será apresentado o histórico dos Tribunais de Contas no Brasil e posteriormente, especificamente, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí/TCE/PI, com seu contexto histórico e legal.

## **5.2. Tribunais de Contas do Estado**

Nessa subseção, primeiramente, parte-se de uma breve contextualização do direito ao controle social sobre a administração pública, que foi fortalecido no viés legal mundial, mas ainda necessitando ser materializado através de políticas públicas em nosso país. Em seguida tem-se a apresentação histórica, em linha geral, do TCU, por representar a estrutura que deu suporte aos demais TCEs. Nesse panorama, levou-se em consideração, antecedentes históricos/legais no Brasil e depois, de forma específica, apresenta-se o TCE/PI.

Assim posto, a previsão de controle mostrou-se desde a Idade Antiga e Média e adquiriu maior ênfase para consolidação do Estado moderno a partir da Revolução Francesa (CRISTIANE, 2011), em que foi legislado que a sociedade tem o direito de pedir conta a todo o agente público, quanto à sua Administração<sup>98</sup>. Este é o significado do controle incidente sobre a atividade da Administração Pública.

A evidência disso se constata pela evolução constitucional, principalmente, do segundo Pós-Guerra, marcada pela progressiva incorporação em nível internacional dos direitos humanos com respaldo na Declaração dos Direitos de 26 de agosto de 1789 e, sobretudo, no artigo 6º da CF/88.

A positivação, eficácia e efetividade social destas normas legais (internacionais e internas) ainda que sob forte resistência na conjuntura atual, constitui-se em um desafio a ser enfrentado de modo que se assegure a “máxima eficácia dos direitos fundamentais

---

<sup>98</sup> Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, artigo 15.

e na vedação de retrocessos que imprimem sentido vinculante ao dever de progressividade dos poderes públicos, quando da materialização desses direitos” (PINTO, 2015, p.24), através das políticas públicas.

Neste sentido, segundo a coordenadora da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura-Unesco, Rebeca Otero (23/10/2017)<sup>99</sup>, o Brasil tem um “arcabouço legal forte para garantir a responsabilização em relação à educação”, como se pode destacar, “as legislações específicas, além do Plano Nacional de Educação e de tribunais de contas”. Ainda falta, neste país, “o entendimento de outros entes sobre a importância da participação no sistema educativo”, e também nos demais direitos fundamentais, como saúde, segurança, entre outros.

Em face a esse contexto inicial, destacou-se em seguida, um sucinto histórico do Tribunal de Contas no Brasil, através de algumas características adquiridas pelas vias: constitucionais, políticas e econômicas, que foram se formando com o passar do tempo, até a criação do TCU que, de certa forma, deu estrutura para a formação dos demais TCE, com ênfase ao TCE/PI. No quadro 10, apresenta-se um resumo do histórico dos TCE Brasil a partir do TCU:

---

<sup>99</sup> Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-10/relatorio-da-unesco-alerta-para-responsabilidade-compartilhada-na-educacao>. Acesso em: 09 jan. 2018.

**QUADRO 10** - Quadro resumo do histórico dos TCE Brasil a partir do TCU<sup>100</sup>

ANOS	CARACTERÍSTICAS
1680	Criação das Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, ambas jurisdicionadas à Portugal, para o controle das finanças públicas
1808	Instalação por ordem de Dom João VI, do Erário Régio (tesouro público). Criação do Conselho da Fazenda que tinha como função principal acompanhar a execução da despesa pública.
1824	Transformação do Conselho da Fazenda em Tesouro da Fazenda na 1ª Constituição brasileira de 1824, (Império)
1826	Iniciativa para a criação de um Tribunal de Contas no Brasil, através de um projeto de lei proposto no Senado pelo Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brandt e José Inácio Borges.
1890	Criação do Tribunal de Contas da União/TCU, através do Decreto 966-A de 07/11/1890, por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda na época.
1891	Primeira Constituição republicana que previu o Tribunal de Contas no artigo 89, conferindo a este órgão a competência para liquidar e verificar a legalidade das contas da receita e da despesa antes de serem prestadas para o Congresso Nacional.
1893	Instalação efetiva do Tribunal de Contas.
1934	No contexto da Constituição de 1934 houve a ampliação das competências do TCU, conferindo-lhe a função de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, do registro prévio das despesas e dos contratos, ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público e oferecer parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.
1937	Na Constituição de 1937, outorgada por Vargas, (Ditadura do Estado Novo), todas as competências trazidas pela Constituição de 1934 foram mantidas, exceto oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais.
1946	A Constituição de 1946 manteve todas as competências da Constituição anterior e acresceu a função de o Tribunal de Contas julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.
1967	No contexto da Constituição de 1967, outorgada (Ditadura militar), houve o enfraquecimento do Tribunal de Contas em que ocorreu a exclusão da atribuição de examinar e julgar previamente os atos e contratos geradores de despesas. Embora, o órgão tenha continuado a ter a função de apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam objeto de apresentação ao Congresso Nacional. Também, retirou-se a competência de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tendo competência apenas para a apreciação da legalidade para fins de registro.

Fonte: Elaboração própria levando em consideração, a maior parte das informações de Vaz (2012).

Como se pode perceber, entre avanços e recuos de estruturação e atribuições de competências, o Tribunal de Contas foi se constituindo no Brasil, com destaque para os anseios de Rui Barbosa, no ano de 1890, em assegurar a este órgão uma posição autônoma em relação aos outros poderes para fiscalizar o dinheiro público de forma a não gerar despesas ilegais.

Assim, após a ditadura militar (1964 a 1985), com o advento da República, ficou decidido e fortalecido em seus fundamentos que o controle externo das ações da Administração Pública deve ser exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. Essa necessidade se fez necessária e atende aos princípios e normas constitucionais nas arrecadações da receita e realizações das despesas públicas.

Este controle externo foi, então, institucionalizado nos artigos 70 a 75 da CF/1988, e ratificados pelo art. 86, II da Constituição do Estado do Piauí - CE/PI de 1989, em que enquadram-se entre as competências dos Tribunais de Contas o julgamento das contas

<sup>100</sup> Os TCE foram criados a partir da criação do TCU.

dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens ou valores públicos da administração direta e indireta, conforme dispõe o inciso II do artigo 86 da CE/PI:

O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, a ele competindo:

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Desse modo, o TCE/PI, como os demais Tribunais de Contas no Brasil, em consonância com o que prescreve a lei constitucional, se adequou em lei estadual, como órgão técnico independente e auxiliar do Poder Legislativo cuja especialidade é fiscalizar, sob o aspecto técnico, as contas públicas em nome do povo. Em conjunto com o Poder Legislativo, Ministério Público, Tribunal Superior Eleitoral, Controladoria Geral da União e Polícia Federal compõem a rede de controle externo sobre a administração pública.

De maneira mais específica o artigo 70, da CF/88, expressou que a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da Administração Pública deve ser exercida pelo Parlamento, com o auxílio do Tribunal de Contas. Também, "O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete", modelo que deve ser estendido às demais esferas da federação, conforme art. 75, caput, CF/88 (BRASIL, 1988).

No âmbito federal, o TCU, é constituído por 9 Ministros: 3 indicados pelo Executivo, 3 pelo Senado e 3 pela Câmara dos Deputados. Nos Estados os Tribunais de Contas são integrados por 7 Conselheiros. Os termos "Ministros" e "Conselheiros" são utilizados, na CF/88, para designar os membros dos correspondentes tribunais, que possuem as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça.

Pela CF/88 e Resolução do TCE/PI nº 13/11, de 26/08/2011<sup>101</sup>, no art.10, dos 7 Conselheiros que compõem o TCE/PI, 4 devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e 3 pelo Governador, cabendo-lhe necessariamente indicar, dentre os três: um Auditor de carreira; outro entre membros do Ministério Público de Contas (MPC); e um terceiro à sua livre escolha. Todos os nomes indicados pelo Governador deverão ser

---

<sup>101</sup> Lei que dá organicidade ao TCE/PI.

aprovados pela Assembleia Legislativa e devem ter mais de 35 e menos de 65 anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros, ou de administração pública, e mais de 10 anos de exercício de função ou atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados.

Davies (2014b) tece algumas considerações finais em seu estudo sobre os TCs ao expor a confiabilidade como limitadíssima ou nula nesses casos de indicações. O autor ressalta que, em muitos casos, os conselheiros são nomeados sob critérios políticos a partir de acordos entre o Executivo e os “representantes” do povo (deputados e vereadores), significando que as contas podem ser avaliadas segundo critério de “afinidade” entre tribunais e governos e não necessariamente de acordo com a lei e normas técnica.

Dessa forma, o modelo de organização do TCU do Brasil foi replicado nas constituições estaduais com alguma variação na data de criação, chegando na atualidade com 33 Tribunais de Contas, assim dispostos: 26 TCE, 01 distrital, 04 TC dos Municípios (estaduais, mas especializados em municípios, localizados no Ceará, Bahia, Goiás e no Pará), 02 municipais (do ente municipal, no RJ e em SP), com idades variando de 25 a 125 anos. Suas atribuições gerais estão dispostas na forma que segue:

Quadro 11 - Síntese com as atribuições gerais do TCU, TCE e TCM

TRIBUNAL	INCUMBÊNCIAS
TCU	é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional com a missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável
TCE	é órgão estadual com a incumbência de análise de contas do respectivo estado e de todos os municípios jurisdicionados (exceto as capitais, nos casos de Rio de Janeiro e São Paulo).
TCM	órgão estadual e municipal com a incumbência de análise de contas dos municípios do Estado de São Paulo e Rio de Janeiro.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos preceitos da CF/88, destacados acima.

Essa estrutura mantém-se inalterada, principalmente com a vedação de criação de novos Tribunais de Contas municipais conforme preceitua o artigo 31 § 4º da CF/88.

No subseção seguinte tem-se a contextualização do histórico e aspectos legais em que se constitui o TCE do Piauí.

### 5.2.1 Tribunal de Contas do Estado do Piauí/ TCE/PI – Contexto Histórico e Legal

Com a promulgação da primeira Constituição Republicana do país, em 24 de fevereiro de 1891, os vinte estados da federação da época passaram a ter mais poderes de empreender medidas próprias nos setores jurídico, fiscal e administrativo. Assim, criado

ainda no século XIX, portanto, contando com mais de um século de história já com 128 anos em 2019, o TCE/PI é considerado a primeira Corte de Contas estadual a ser implantada no Brasil precedido apenas pelo TCU.

Esse tribunal foi instituído pela CE/PI, promulgada em 27 de maio de 1891<sup>102</sup> com características similares ao TCU em meio a passos titubeantes frente à adequação ao Novo Regime, conforme se atesta o artigo 112 desta CE/PI: “Fica instituído, com sede na Capital do Estado, um Tribunal de Contas, para liquidar as contas de receita e despesa do Estado e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso<sup>103</sup>” (NASCIMENTO, 2001, p.40 apud PIAUÍ, 1891).

Sua organização, assinada no governo de Raymundo Arthur de Vasconcelos, deu-se através da lei publicada em 1º de julho de 1899, data em que se configurou sua instalação. Suas características à época, conforme Nascimento, (2001, p 40-41), partiu de uma estrutura orgânica simples, com um quadro de pessoal pensado para atender da melhor maneira os objetivos da instituição. Portanto, era um quadro de pessoal com o mínimo de qualificação para as funções propostas, composto por três juízes com cargos vitalícios nomeados pelo governador e mais um representante do Ministério Público/MP que, conforme a lei, deveria ser um promotor público da capital. Seu funcionamento deveria atender às funções principais de fiscal da administração financeira e como Tribunal de Justiça.

Na função fiscal da Administração, deveria exercer uma fiscalização “provavelmente pré e posterior à aplicação dos recursos”, sendo que “todas as ordens de pagamentos, antes de serem executadas, deveriam ser apresentadas ao tesoureiro”, pois “estavam sujeitas ao exame do Tribunal, para verificação se as ordens de pagamentos estavam de acordo com a lei, se havia rubrica orçamentária, que ordens de pagamento estavam sendo autorizadas” e assim, “se havia recursos para tais pagamentos”. Ainda por esta lei, foi dado ao TCE/PI o direito ao veto com efeito suspensivo. Esses passos deveriam ser publicados para a sociedade ter conhecimento (NASCIMENTO, 2001, p.41).

Como função de Tribunal de Justiça, o TCE/PI processava e julgava as contas de todas as repartições, empregados e quaisquer responsáveis que “individualmente ou

---

<sup>102</sup> O Congresso constituinte havia se instalado um mês antes (30/04/1891)

<sup>103</sup> Em um novo texto Constitucional promulgado em 13/06/1892, o TCE/PI é mantido no art. 98 com as mesmas características mudando-se apenas “[...] prestação ao Congresso”, para “[...] prestadas à Câmara” (NASCIMENTO, 2001, p.40)

coletivamente, tivessem arrecadado, administrado e despendido dinheiro público, sem apresentar documentação comprobatória”, conforme legislação. (p. 41)

Quanto a arrecadação, Nascimento (2001, p.42-43) esclarece que, ao longo da República Velha, era habitual aos governadores reclamarem da baixa arrecadação, necessitando em muitos casos, contraírem empréstimos que, por décadas comprometiam as finanças públicas. Exemplos destas ações são descritas quando o Estado do Piauí precisou fazer frente ao serviço de abastecimento de água da capital, despesa junto à União no governo de Antonino Freire, no valor de Rs 97:576\$750<sup>104</sup>, decorrente de serviços de telégrafos, além de mensagens dos governadores ao Poder Legislativo com informações sobre severas medidas a serem tomadas de economia, nos recursos do Estado, para se estabelecer o equilíbrio financeiro. Por vezes, a informar até a supressão de cargos e a reorganização de Departamentos da Administração Pública.

Através de análises de mensagens dos governadores aos deputados, o historiador piauiense Nascimento (2001, p.43), ainda relatou as fontes de receitas do Estado, formadas em geral por impostos sobre as exportações, da indústria e profissão, do dízimo do gado, impostos prediais, de consumo, de transmissão de propriedade e taxa de conhecimento. Ressalta-se que nessa época exportava-se ao exterior produtos primários, pecuária e produtos do extrativismo vegetal. Dessa forma, qualquer retração do mercado europeu para os produtos piauienses, especialmente a borracha, chuva em excesso ou sua escassez recaía diretamente na arrecadação de impostos, como se observa nos registros da época:

[..] o inverno desse ano [1919] foi irregular, o que contribuiu para a morte de uma parcela significativa do rebanho piauiense. Além disso os preços dos produtos exportados pelo Piauí começam a cair em virtude do fim da 1ª Guerra Mundial. Produtos como algodão, cera de carnaúba, coco babaçu e semente de mamona, que estavam com preços de Rs 3\$500, 3\$800, \$500 e \$270, por quilograma, caíram pela metade.

[...] a receita do Estado teria diminuído nesse ano, devido especialmente a dois fatores: o inverno rigoroso que provocou inundações de áreas cultivadas, portanto, perda de produtos, e a invasão do território piauiense pela Coluna Prestes, que amedronta uma parcela significativa da população da população que trabalha no campo. (NASCIMENTO, 2001, p.44)

Nos registros também aparecem reclamação dos governadores, principalmente sobre o contrabando que incidia sobre os principais produtos de exportação. Ainda

---

<sup>104</sup> Cifra usada por Nascimento (2001).

poderia acontecer o extravio de arrecadação, isso porque o Estado se utilizava dos serviços dos correios em vários municípios no envio da arrecadação para a Secretaria de Fazenda.

Nesse período, além da Coluna Prestes e das ações de contrabandos piauienses, ainda se pode registrar a presença do cangaço<sup>105</sup> que embora não se tenha registro de passagem no Piauí, era de conhecimento de uma parte de sua população.

Nessa trajetória, com o Estado Novo no governo de Vargas, Nascimento destacou (2001, p.49), que acontecia, embora com certa resistência, a tomada do poder no Piauí. Com isso, o governador João de Deus Pires Leal foi preso no quartel do 25<sup>o</sup>BC/PI e em 04 de outubro de 1930, através de um boletim que informava à população sobre os acontecimentos e as razões que motivaram essas ações, o tenente e vice governador Humberto de Arêa Leão assumiu o posto de governador do Estado. No Decreto nº 1.104, se constatou “O vice-governador do Estado do Piauí em exercício dissolve os Conselhos Municipais do Estado, cria os cargos de prefeito e lhes define as atribuições”.

Dessa feita, implantou-se no Piauí um Estado com fortes componentes neopatrimoniais “bastante claros e capaz de impor sua vontade e seu ordenamento” e com isto, fortaleceu uma “estrutura legal de enquadramento e representação de classes, que perdura até hoje” ao tempo em que a sociedade ia se tornando mais complexa com formas autônomas de organização e participação política. (NASCIMENTO, 2001, p.49)

Essas características tradicionais de poder, conforme Simon Sachwartzman, neopatrimonialismo, ou seja, “patrimonialismo moderno é uma forma atual de dominação política exercida por um extrato social” em que a “base de poder não são as propriedades<sup>106</sup>, e sim a posse de cargos públicos ocupados para tirar proveitos pessoais” (NASCIMENTO, 2001, p.49).

É nesse contexto que o governo provisório de Vargas exerceu discricionariamente as funções do poder executivo e legislativo através do Decreto nº 19.398 de novembro de 1930, que embora tenha estabelecido que as leis do país continuassem em vigor, estas, estavam sujeitas a modificações e restrições estabelecidas por este Decreto. Além disso, esse Decreto não tratava especificamente dos Tribunais de Contas, mas “a nova posição do Poder Executivo, em todos os níveis, deixava os Tribunais de Contas sem nenhuma

---

<sup>105</sup> O cangaço foi um movimento social ocorrido no Nordeste nos séculos XIX e XX, em que os cangaceiros em grupos/bandos armados, demonstravam insatisfação pelas condições precárias em que a maior parte da população nordestina se encontrava, devido ao poder concentrado nas mãos de fazendeiros/coronéis.

<sup>106</sup> Propriedades que o autor menciona, refere-se a posse de terras.

atividade que os justificassem” e o equilíbrio entre receita e despesa, a divulgação da aplicação dos recursos arrecadados e sua aplicação passaram a ser uma responsabilidade do Poder Executivo em todos os níveis (NASCIMENTO, 2001, p.51).

A desqualificação do TCE/PI foi tanta que o próprio governante chegou a afirmar “que aquela instituição não passava de “um cabide de empregos” (NASCIMENTO, 2001, p.52), além do trabalho ser burocratizado e sem autonomia em relação aos outros poderes, representando, assim, ineficiência quanto à legislação e finalidade para o qual havia sido criado.

Em meio às tensões do contexto político (Revolução de 1930<sup>107</sup>) e da economia brasileira e piauiense com o decréscimo progressivo das rendas públicas, colocou-se as razões para a extinção do TCE/PI que ocorreu em 1931, quando tinha como presidente Ney Ferraz.

A partir daí, as funções do TCE/PI passaram a ser exercidas pela Secretaria de Fazenda, conforme Decreto assinado pelo Interventor Joaquim de Lemos Cunha que exerceu o governo do Piauí nesse período na condição de interino até que se encontrasse um nome em meio as fileiras da elite piauiense. Entretanto, ao não se chegar a acordo, foi então indicado por Getúlio Vargas, o tenente do Exército, Landri Sales Gonçalves como interventor federal do Piauí (NASCIMENTO, 2001, p.53), que permaneceu no cargo até 03 de maio de 1935, quando foi substituído por Leônidas Castro Melo, eleito governador constitucional pela Assembleia Legislativa do Estado.

Nesse período de gestão do interventor federal, através do Decreto nº 1.286 de 10 de julho de 1931, art. 5º, consta a criação do Conselho de Tomadas de Contas com o objetivo de desenvolver as funções do antigo TCE/PI. No entanto, suas funções só foram reestabelecidas como Tribunais de Contas em 24 de maio de 1946, “por meio do Decreto-Lei nº 1.200, que estabelecia que a Corte teria quatro juízes titulares e dois suplentes, todos nomeados pelo Governador do Estado.”<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Em janeiro de 1931, eclodiu no Piauí um levante que resultou na deposição do interventor federal no estado, o comandante Humberto de Areia Leão. Ao mesmo tempo em que o comandante do 25º BC, capitão Joaquim de Lemos Cunha, era nomeado interinamente interventor militar no Piauí, Juarez Távora designou o tenente Landri Sales para conduzir um inquérito policial-militar destinado a apurar as responsabilidades. Fonte, disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/SALES,%20Landri.pdf>. Acesso em 15/01/2018

<sup>108</sup> Site oficial do TCE/PI, disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/institucional/apresentacao/>. Acesso em 15 de jan. 2018.

Destacou-se, até aqui, um contexto histórico sobre os anos iniciais do TCE/PI, a partir da República Velha<sup>109</sup>, como forma de se entender o processo de modernização da sociedade brasileira e piauiense em meio a lutas políticas permeadas, principalmente, em torno da centralização e descentralização do poder e seus reflexos nas ações do TCE/PI.

Nesse sentido, por motivo didático, o quadro que segue traz continuidade através de características sucintas da trajetória do TCE/PI<sup>110</sup>:

---

<sup>109</sup> República Velha, por tradição, é o nome dado à primeira fase da República brasileira que se estendeu da Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889 até a Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas.

<sup>110</sup> Embora já se tenha caracterizado o ano de 1931(República Nova), o quadro que segue, deu continuidade a esse processo refletidos nos períodos da República Nova ou Era Vargas (1930-1945) e da República Contemporânea (a partir de 1945).

Quadro 12 - Síntese das características da trajetória histórica do TCE/PI tendo como parâmetro a Nova República

Anos	Características
1934	A partir da Constituição Federal/CF de 1934, é promulgada a Constituição Estadual do Piauí/CE-PI, em 18/07/1935 que no art.105, § 1º tratou dos Conselhos Auxiliares, porém como órgãos “meramente consultivos”. Assim, o Conselho de Tomada de Contas foi mantido e funcionava dentro do Departamento da Fazenda, sendo que o Diretor e Contador da Fazenda pertenciam a este Departamento, devendo fazer parte do Conselho, juntamente com um procurador geral do Estado (deveria dar assistências às sessões somente como membro informativo), e dois membros nomeados pelo governador, dentre cidadãos especializados e de conhecida reputação (Decreto nº 1.286 de 10/07/1931, § 3º).
1937	Com a CF outorgada de 1937, o Piauí foi governado por interventores federais e um governo eleito indiretamente pela Assembleia Legislativa. A restauração do TCE/PI teve características intimamente políticas ligadas à interesses pessoais entre interventores.
1946	Restauração do TCE/PI em 24/05/46, a partir do encontro dos interventores por meio do Decreto-Lei nº 1.200, que estabeleceu que a Corte teria quatro juízes titulares e dois suplentes, todos nomeados pelo Governador do Estado, devendo ser brasileiro nato maior de 30 anos, possuir idoneidade moral e capacidades intelectuais <sup>111</sup> . Devendo os juízes ter as mesmas garantias dos desembargadores do Tribunal de Apelação: irredutibilidade, vitaliciedade e inamovibilidade, dentre outras vantagens. Expedição em 27/06/46 do Decreto nº 91 que torna público o Regimento Interno. Em 07/08/46 tem-se um novo Decreto nº 98 que alterou alguns pontos do anterior quanto ao número presente de juízes nas deliberações e a presença do procurador do Estado nas reuniões ordinárias e extraordinárias. Para se adequar a CF/46, a nova CE-PI, atrelou o TCE/PI como órgão auxiliar <sup>112</sup> do Poder Legislativo Assembleia e Câmaras Municipais), e nos municípios pela forma que for estabelecida na respectiva Lei Orgânica. Ainda em 1961, foi criado o quadro de pessoal do TCE, (Lei nº 2.139).
1967	Espelhada na CF/1967, outorgada, os legisladores piauienses apenas adequaram o texto constitucional à realidade local, como: o prazo estabelecido para julgamento prévio das contas pelo TCU de 60 dias (presidente da República), e no TCE/PI de 45 dias (governador), no art. 41 da CE-PI, definiu que o corpo de julgadores seriam definidos como “conselheiros”, entre outros. <sup>113</sup> As análises das contas das Prefeituras Municipais ainda não eram competência deste órgão. Registra-se que em 1974, deu-se o início da Edição da Revista do TCE/PI, através da Portaria nº 63/1974 <sup>114</sup> , com divulgação das decisões do Plenário e de matérias originais de órgãos técnicos, jurisprudência, entre outros.
1988	Com a CF/88, em 05/10/1989 foi promulgada a CE-PI, que seguiu o mesmo paradigma da CF/88. A liberdade de expressão e o acesso as informações concorreram para aumentar as atribuições do TCE/PI, dando direito ao cidadão comum exercer o controle na lisura dos atos públicos.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos registros de Nascimento (2001, p. 52-90)

O quadro 12 acima mostrou as principais características da trajetória histórica do TCE/PI, a começar pela Constituição de 1934, seguida dos anos das Constituições posteriores, até a atual CF/88.

Dentre várias ações, como se pode perceber, o cenário de 1946, trouxe o Regimento Interno tornando públicas as competências de: acompanhar e fiscalizar diretamente ou por delegados a execução orçamentária; julgar, privativamente, as contas dos responsáveis por dinheiro ou outros bens públicos; julgar a legalidades dos contratos,

<sup>111</sup> Os juízes que compuseram a corte foram: Leônidas de Castro Melo (1º Presidente, sendo após reeleito), Valter Alencar (Presidente por 10 anos, 1950/1960), Demerval Lobão Veras e Pedro José de Almeida.

<sup>112</sup> Embora o verbo “auxiliar” possa estar vinculado à subordinação, no entendimento defendido neste texto, conforme alguns teóricos, como Nascimento (2001, p. 71), é que este órgão seja auxiliar, mas independente, com autonomia de ter normalidade própria e em produzir suas normas legislativas.

<sup>113</sup> A idade de nomeação dos conselheiros passou para 35 anos; neste contexto público afetado pelo poder coercitivo militar-político, houve evolução “na lei” quanto a fiscalização e versatilidade de controle externo com garantia de inspeccionamento, auditorias, preventivas nas finanças, orçamento, contabilidade e orçamento. Porém, ainda careciam de capacitação técnico-profissional, também, se registrou polêmicas entre juízes e desembargadores aposentados que se locupletavam em seus proventos (NASCIMENTO, 2001, p.82).

<sup>114</sup> Algumas revistas podem ser acessadas através do *site* oficial do TCE/PI: <https://www.tce.pi.gov.br/imprensa/publicacoes/revista-do-tce/>, ou na Biblioteca do TCE/PI.

aposentadorias, reformas, reformas e pensões; examinar decretos, regulamentos e instruções relacionadas à arrecadação da receita (dando-lhes registro), balancetes, mensais das repartições ou qualquer responsável (consoante com as normas legais da receita/despesa), Na despesa, examinar qualquer ato da administração pública que motivasse despesa de qualquer natureza não prevista na lei orçamentária ou previstas nos atos que a determinaram, examinar e registrar créditos suplementares especiais e extraordinários. Na tomada de contas, deveria entre outras, julgar as contas de repartições, funcionários e responsáveis de qualquer natureza, que, individualmente ou coletivamente, tivessem recebido, administrado, arrecadado, e despendido dinheiro público, depósitos de terceiros, prestar conta de extravio, perda, subtração ou estrago de valores, bens ou material do Estado.

Ainda podiam impor multas, ordenar a prisão dos que deixassem de cumprir obrigações junto ao TCE. Nessa nova condição o TCE/PI tomaria decisões em forma de acórdãos, com resoluções pelo presidente e Relator da matéria discutida por maioria de votos, com a presença do Procurador do Estado em reuniões ordinárias e extraordinárias previamente convocada pelo Regimento Interno.

A partir deste novo cenário, em 1994, Jesualdo Cavalcante Barros, que presidiu o TCE/PI, propôs e organizou concurso público para auditores, com intuito de contribuir para a modernização desse órgão.

Quanto ao Ministério Público que tinha um representante desde sua criação, passou a denominar-se Ministério Público Especial junto ao TCE/PI, o que conforme Nascimento (2001, p.92), em princípio, foi considerado pelo Ministério Público Comum “como parte de sua estrutura, o que, em tempo, foi julgado sem fundamento legal” (p.92). Com esse entendimento, “o Ministério Público Especial deve se singularizar pela atuação restrita aos tribunais, trilhando o mesmo lema de independência, autonomia e representação da sociedade” (p.92). Percebe-se que essa tendência de proporcionar autonomia ao Ministério Público já fazia parte do entendimento de alguns membros dessa corte de contas.

Pela emenda à CE/PI, nº 008 de 15.12.97, art. 147, o MPC ficou composto por seis procuradores que devem exercer “as atribuições de fiscais da lei, dizendo do Direito, verbalmente ou por escrito em todos os processos que tramitam na Corte”. Além disso, dentre outras funções, os procuradores devem fazer representações e denúncias perante o Tribunal, além de terem legitimidade para recorrer de todas as suas decisões:

Art. 147. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado será integrado por três Procuradores, nomeados dentre bacharéis em direito, com os mesmos vencimentos, direitos e vedações dos Procuradores de Justiça, mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil e observada a ordem de classificação. (PIAUÍ, 2013)

A Lei Orgânica nº 5.888/09, reforçou o prescrito no texto constitucional e estadual, destacando no seu artigo 2º, inciso III, que versa sobre uma das competências do TCE: II – apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente por Prefeito Municipal; III – julgar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Na seção II, os artigos 61 a 65 desta lei orgânica, trata, de maneira mais específica, das prestações de contas junto ao gestor municipal. Já o artigo 9º que dispõe sobre o Ministério Público, assevera: “Funciona, junto ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí, o Ministério Público de Contas, na forma estabelecida na legislação pertinente” (PIAUÍ, 2009). Sobre a escolha dos Conselheiros, o texto assim dispôs:

Art. 12. Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí serão escolhidos:  
I - três pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo dois, alternadamente, entre Auditores e Membros do Ministério Público de Contas, indicados em lista tríplice elaborada pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;  
II - quatro pela Assembleia Legislativa, nos termos da Constituição do Estado do Piauí. (PIAUÍ, 2009)

No geral, o organograma está assim disposto:



Esta é a atual estrutura adquirida pelo TCE/PI em torno de sua modernização e aperfeiçoamento às práticas da Administração Pública, apresentando-se ainda, em um forte campo político marcado por forças conservadoras entrelaçado por questões de legitimidade, capacidade e independência. Composto por cargos de Conselheiro, Conselheiro-Substituto, Agente de Fiscalização (Auditor de Controle Externo), Auxiliar Técnico da Fiscalização, entre outros, ainda que necessários ao desenvolvimento de suas ações gerais de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

O atual processo de prestação de contas municipais acontece, exclusivamente, pelo Sistema/programa SAGRES<sup>116</sup>, que é um sistema eletrônico simplificado de prestação de contas junto ao TCE/PI, visando a progressiva redução no envio da documentação. Este programa se compõe de dois sistemas: o Validador SAGRES, que é o programa coletor e validador dos arquivos da prestação de contas a partir da instalação na máquina do cliente/município, que tem sua respectiva operação feita pelo jurisdicionado e o SAGRES Web, que é o complemento das informações caso o TCE/PI necessite. É utilizado para a recepção e importação da Prestação de Contas Eletrônica-PCE gerada pelo Validador SAGRES. Disponível no *site* do TCE-PI e acessado pelo jurisdicionado para entrega PCE do mês de referência.

A utilização deste sistema se dá através de uma chave de instalação vinculada a uma Unidade Gestora fornecida pelo TCE/PI. Cada Unidade Gestora pode administrar as suas informações, como melhor lhe convir, sendo que para transmissão no SAGRES/WEB é necessário o cadastramento de usuário e senha junto ao TCE-PI, através do sistema de transmissão de dados, em que se observa a validação de conteúdo.

Evidentemente, há uma disciplina legal desse processo das contas prestadas anualmente pelo executivo, conforme suas atribuições constitucionais para posterior deliberação final dos correspondentes legislativos. Destacam-se alguns documentos municipais que devem ser enviados dentro dos prazos para a apreciação das contas ao TCE/PI, entre eles: I - Poder Executivo - Anual Inicial: até 15 (quinze) de janeiro: 1) lei orçamentária anual – LOA e anexos; 2) lei de diretrizes orçamentárias – LDO e anexos, observando o disposto no art. 4º da LRF. II – Poder Executivo - Avulsa: até 60 (sessenta) dias da publicação da lei ou da assinatura do ato, conforme o caso: a) plano plurianual - PPA; b) lei orgânica do município; plano diretor do município; c) organização administrativa; d) lei instituidora do Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério;

---

<sup>116</sup> Conforme, Instrução Normativa TCE/PI nº 09, de 14/12/ 2017, artigo 2º.

e) Parecer do Conselho Municipal do FUNDEB, com identificação (Cargo/Função, Classe Representada e CPF) e assinatura dos membros presentes. Enfim, há uma série de procedimentos previstos para se buscar garantir o devido processo legal, a dialética do contraditório, da ampla defesa, com toda uma sistemática recursal, também prevista na lei orgânica do TCE/PI.

Nesse sentido, o TCE/PI, ao receber estas contas, em meio eletrônico, para cada de seus técnicos, que tem em média 15 municípios para análises<sup>117</sup>, desenvolve a apreciação das contas e a partir dessa avaliação, elabora documentos sínteses, principalmente refletidos em: Relatório Geral (contendo as despesas e receitas do município do ano analisado através de contas de governo e contas de gestão<sup>118</sup>, Relatório Contraditório<sup>119</sup>, Parecer Prévio, Acórdão, dentre outros).

Assim, em todo início de ano é feita uma distribuição equitativa e aleatória da relatoria das contas dos 224 municípios piauienses e das 224 Câmaras Municipais, aos seis Conselheiros, exceto para a(o) Presidente. Após essa distribuição de processos e já sob a direção dos correspondentes Relatores do TCE/PI, que iniciam a apreciação das contas, gerando os respectivos relatórios de fiscalização (PIAUÍ, 2009), que são objeto desta pesquisa.

Através desta pesquisa observou-se que esses relatórios são densos, pois contém informações elaboradas pelos agentes de fiscalização do TCE/PI, acerca do cumprimento da correspondente legislação que incide sobre as matérias fiscalizadas no contexto das finanças públicas. O TCE/PI ainda conta com uma estrutura funcional de controle, com técnicos (servidores concursados, comissionados e estagiários) que contribuem nas análises das prestações de contas.

---

<sup>117</sup> Em informação *in loco*, com um destes técnicos, foi explicado que dependendo da necessidade de documentação posterior, ao gestor é solicitado a complementação de documentos para um entendimento maior das contas.

<sup>118</sup> Focaliza não só os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Nesse aspecto, importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Já as Contas de Gestão - também chamadas de contas dos ordenadores de despesa, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas. As contas podem ser prestadas ou tomadas, conforme sejam apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos efetivados pela própria administração ou pelo Tribunal de Contas. Fonte: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>. Acesso em 20/11/16

<sup>119</sup> Neste relatório se constata o contraditório, a explicação sobre as irregularidades encontradas na apuração das contas já com os argumentos do gestor. Esse relatório advém do dever de imparcialidade inscrito no julgamento, de ouvir a outra parte do processo sobre as alegações deduzidas por uma parte, tem como princípio do contraditório e da ampla defesa.

Nas análises, as irregularidades, inconsistências, omissões ou falhas quando detectadas, são registradas, as quais, em prazo razoável, são apresentadas, primeiramente, aos gestores municipais para tomarem as providências necessárias para o cumprimento da lei ou para que ofereçam as suas justificativas necessárias à elucidação do fato observado.

A partir daí, inicia-se o contraditório e a ampla defesa. Assim, após a defesa prévia do(s) responsáveis/prefeitos, o processo recebe análise de um corpo de especialistas da Assessoria Técnica, que contribui, sob direcionamento do Conselheiro Relator das Contas, para posterior indicações destas ações. Em seguida, necessariamente, o processo passa também pela manifestação e opinião do Ministério Público Especial/MPC.

Completa-se assim, a instrução da prestação de contas e o processo é incluído na ordem do dia de uma das sessões das duas Câmaras de julgadores, composta por 3 Conselheiros. Nessa etapa, caso o Parecer prévio<sup>120</sup> seja Desfavorável à aprovação das contas, cabe recurso (Pedido de Reexame) com efeito suspensivo ao Tribunal Pleno (7 Conselheiros), que decidirá no final.

Ressalta-se que o Parecer Prévio, emitido pelo TCE/PI sobre as contas municipais, é submetido ao controle externo da Câmara Municipal (legislativo), que deve emitir um juízo político, mediante votação do colegiado de Vereadores, deixando de prevalecer o Parecer do TCE/PI, somente por decisão de 2/3 dos membros do Legislativo. Assim, se uma conta de governo for considerada reprovada, através do parecer prévio do voto do relator do TCE/PI, esta conta pode ser julgada na Câmara dos Vereadores do município a que pertence, como “aprovada”, caso o gestor municipal tenha a maioria de vereadores votantes pela aprovação.

No entanto, o TCE/PI, através do julgamento das contas de gestão, pode tornar o gestor público inelegível, caso as contas sejam rejeitadas através de irregularidade insanável que configure ato de improbidade administrativa, devendo ainda restituir aos cofres o erário público desviado, através da imputação de débito. Para a eficácia deste ato, contribui a CF/88, a CE/PI, a Lei Orgânica nº 5.888 de 19/10/2009 do TCE/PI, a Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF –Lei Complementar/LC 101/00<sup>121</sup>, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), a Lei do Pregão para aquisição de bens e

---

<sup>120</sup> O Parecer Prévio pode se apresentar: a) pela aprovação; b) pela aprovação com ressalva; c) pela desaprovação; ou d) com abstenção de opinião.

<sup>121</sup> Na LRF, art. 49, por seu turno, determina no art. 49 que tais contas ficarão disponíveis, durante todo o exercício. Dispõe ainda que será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação e do julgamento das contas (LRF, art.56, § 3º).

serviços comuns (Lei n. 10.520/02), a Lei sobre Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços (Lei n. 4320/64), dentre outras.

Diante dessas ações, se pode dizer, então, é que há uma profícua legislação no federalismo brasileiro em nível federal, estadual como municipal, que precisa fazer parte do conhecimento e utilização por um maior número de cidadãos possível para fortalecer o processo de fiscalização das prestações de contas públicas.

Em seu papel, tanto o TCE/PI como os demais tribunais têm a tarefa de fiscalizar e exercer o controle dos gastos públicos, punir como também, orientar. Na orientação, desenvolve atividades como as explícitas em sua plataforma oficial em que expõe: notícias *online*, documentação acessível<sup>122</sup>, transmissão ao vivo das sessões (manhãs de quintas-feiras), cursos através da Escola de Gestão e Controle, Ouvidoria, dentre outras.

Nesse processo, dependendo da apuração, as contas podem ser julgadas como: regulares, quando expressarem a exatidão dos demonstrativos contábeis em consonância com a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão; regulares com ressalva, quando manifestar impropriedade ou outra falta formal de que não resulte danos ao erário público; e irregulares. Assim, serão irregulares, quando registradas as ocorrências: omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e ao retratar desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (PIAUÍ, 2009).

Serão consideradas não liquidáveis quando, caso fortuito ou de força maior, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito. Em casos assim, ocorre o trancamento das contas não liquidáveis e por consequência o devido arquivamento de processo. Também, no prazo de até cinco anos, contados da publicação da decisão terminativa, poderá haver, à vista de novos elementos, o desarquivamento do processo e a conclusão da respectiva tomada ou prestação de contas. Depois de transcorrido esse prazo, sem que tenham surgido novos elementos, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador (PIAUÍ, 2009).

---

<sup>122</sup> Destaca-se aqui a documentação de todas as prestações de contas dos três municípios pesquisados através de CD. A partir de 2012 o processo de prestação de contas pode ser acessado *online*, mediante solicitação via protocolo do número do processo. Destaca-se a disponibilização da biblioteca do prédio sede e ainda a facilidade de transitar e conversar com servidores-técnicos, como conselheiros, inclusive o Presidente.

Quanto ao julgamento, o TCE/PI pode aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, multa proporcional ao dano causado ao erário (CF/88, art. 71, VIII); assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao cumprimento da lei, caso se verifique a ilegalidade (art. 71, IX) e representar ao Poder competente sobre irregularidades e/ou abusos apurados (art. 71, XI) (BRASIL, 1988).

Com base na legislação constitucional, quem presta contas anuais de governo de cada ente federativo é o Presidente da República, o Governador do Estado, o prefeito municipal, e não, a União, o Estado membro ou o Município. Ou seja, quem presta contas é o administrador (CF/88, art. 71, II), não a administração. Assim, o processo de contas contempla três dimensões nos três entes da federação (Presidente da República/TCU; Governador/TCE e Prefeito Municipal/TCE) (CF/88, art.71, II).

A primeira dimensão é sobre o respeito ao julgamento da gestão do administrador responsável; a segunda, à punibilidade do gestor faltoso; e a terceira, à reparação do dano eventualmente causado ao erário. Nesse processo, é importante destacar que essas dimensões produzem efeitos que são independentes. Isso significa que o pagamento da multa, não exime o responsável da reparação do dano patrimonial pela quitação do débito a ele imputado, como também, não impede a inclusão do responsável na lista dos inelegíveis (PIAUI, 2009).

Destaca-se, ainda, de forma mais detalhada, que existem dois regimes jurídicos de contas públicas. O primeiro abrange as contas de governo, que é o meio pelo qual, anualmente, o governador de Estado e os prefeitos municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. São contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam o cumprimento ou não do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento e o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal, dentre outros. Exclusivo para a gestão política do chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento mediante auxílio do Tribunal de Contas que deve emitir parecer prévio (CF/88, art. 71, I, c/c art. 49, IX).

O segundo, por sua vez, refere-se às contas de gestão que impõe o julgamento técnico realizado, em caráter definitivo, pela Corte de Contas (CF/88, art. 71, II), consubstanciado em acórdão que terá eficácia de título executivo (CF/88, art. 71, § 3º),

quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição). Quanto ao julgamento de contas de gestão no TCE/PI, deve ser determinado pela natureza dos atos a que elas se referem e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Assim, para os atos de governo haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico.

O artigo 71, II, da CF/88, ainda estabelece, que o TCU deve julgar as tomadas de contas especiais referentes aos recursos federais repassados aos municípios via convênio, atribuindo responsabilidade aos prefeitos.

Como informações mais recentes junto ao TCE/PI, destaca-se a Resolução nº 05/2014, de 27 de fevereiro de 2014, publicada no Diário Oficial Eletrônico desta Corte nº 42/14 de 11 de março de 2014, que regulamenta a aplicação da Lei de Acesso à Informação (lei. Nº 12.527 de 18/11/2011), sob referência no TCE/PI, dispondo acerca do Sistema de Informação ao Cidadão do TCE-PI, que é integrado pela Ouvidoria, pela Assessoria de Comunicação do Gabinete da Presidência e pelo Portal do Cidadão, hospedado no sítio do TCE/PI.

Também, destaca-se que o TCE/PI implantou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM no âmbito de todos os municípios piauienses, em face do termo de adesão deste órgão ao Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2016, firmado entre o Instituto Rui Barbosa – IRB, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, que criou a Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede Indicon.

Segundo dados oficiais *online* do TCE/PI, este índice foi criado com o objetivo de modernizar, tornar eficientes e efetivos os serviços públicos, de modo a acompanhar a evolução das necessidades sociais. Inicialmente avaliou, no exercício financeiro de 2015, com caráter menos informal, o grau de envolvimento no planejamento municipal para proteção dos cidadãos. Porém, já para o novo exercício houve uma responsabilização maior aos gestores quanto ao trato desta ferramenta. No Piauí, o trabalho teve início entre os dias 03/03/2017 e 30/04/2017 com a aplicação de questionários para avaliar os municípios relativos ao exercício de 2016.

O *site* oficial ainda informa que esta ferramenta tem caráter permanente além de visar fortalecer a avaliação e controle das contas públicas, intenciona beneficiar os próprios órgãos de controle, os gestores e a sociedade. Em sua composição, combina dados governamentais, dados de prestação de contas e informações levantadas a partir de

questionários preenchidos pelas prefeituras municipais aplicados pelo TCE/PI, que fica com a responsabilidade de avaliar a qualidade de gastos, as políticas e atividades municipais e estabelecer visões da gestão a partir de 7 (sete) dimensões da execução do orçamento público, selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas, quais sejam: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação.

Os produtos gerados a partir dessa avaliação, são: Relatório Gerencial Analítico, Relatório Gerencial e Estratégico voltado para os Conselheiros, SMART – Matriz de Risco voltada para a Fiscalização/SMART, *site* infográfico, Relatório de Desempenho Municipal/RDM. Sobre esse programa, é necessário que as falhas detectadas através dele realmente reflitam em mudanças na gestão municipal para saná-las e não sirva, apenas, para funcionar como um *marketing* dos gestores municipais.

Uma das ações mais recentes implementada pelo TCE/PI foi a assinatura do Termo de Acordo de Cooperação Técnica para o compartilhamento do programa “Na Ponta do Lápis”<sup>123</sup> assinado em parceria com o Tribunal de Contas de Minas Gerais em 15 de fevereiro de 2019. Segundo o TCE/PI o objetivo deste programa consiste em incentivar a fiscalização e a melhoria na qualidade da educação piauiense com foco no monitoramento do cumprimento das 20 metas e 254 estratégias estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), através de ações em três frentes de atuação: na formação, na fiscalização, e na gestão. Na área da gestão, a ênfase maior é a utilização do aplicativo para *smartphones* para estimular o controle social, que tem a intenção de aproximar a comunidade escolar dos gestores da educação pública, na busca soluções para os problemas do cotidiano nas unidades de ensino. Como é um programa recente acredita-se que ainda carece de um certo tempo para uma avaliação consistente. Assim, pesquisas nesta área podem ser estimuladas.

Nessa conjuntura, o enfrentamento de questões afetas aos direitos sociais em nível nacional, estadual e municipal encontra-se sob uma forte crise capitalista, abalando a frágil democracia brasileira. Nessa nova ordem mundial, observa-se um sobrepeso à CF/88, que afetam, sobremaneira, os direitos sociais. Assim, destaca-se a importância de um maior controle dos órgãos, como a CGU e o TCE/PI na fiscalização da aplicação dos recursos públicos e da participação da sociedade civil articulada com esses órgãos.

---

<sup>123</sup> Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/programa-na-ponta-do-lapis-auxiliara-fiscalizacao-da-educacao-no-estado/>. Acesso em: 03 nov. 2019.

Na subseção seguinte apresenta-se as análises descritivas e exploratórias através da coleta de dados dos relatórios disponibilizados pela CGU, TCE/PI, acórdãos do TCE/PI e Pareceres emitidos pelos CACS do FUNDEB dos três municípios analisados, com o recorte temporal de 2007 a 2016.

## 6 ANÁLISE DESCRITIVA E EXPLORATÓRIA DOS RELATÓRIOS

Esta seção apresenta as análises descritivas e exploratórias oriundas da coleta de dados dos relatórios disponibilizados pela CGU, TCE/PI, acórdãos do TCE/PI e Pareceres emitidos pelos CACS do FUNDEB dos três municípios analisados, com o recorte temporal de 2007 a 2016 e tendo a análise categorial como técnica do método de análise de conteúdo, conforme exposto na seção dois: *Percurso Metodológico da realidade estudada*. Assim, foram selecionados e organizados em uma planilha trechos dos textos dos relatórios que caracterizavam as ocorrências identificadas em cada município, depois categorizadas para a análise deste estudo<sup>124</sup>.

As categorias emergidas das ocorrências dos relatórios foram contabilizadas e suas frequências expressas em percentuais. Tais categorias retratam as constatações de problemas descritos nos relatórios de fiscalização da CGU e do TCE/PI, conforme as funções descritas na legislação. Assim, fez-se o estudo conforme a sequência: CGU, TCE/PI e CACS do FUNDEB dos municípios.

### **6.1 Análises dos relatórios do FUNDEB emitidos pela CGU, fiscalizados via Sorteio Público/PFSP, dos municípios piauienses de Santo Antônio dos Milagres-PI, Lagoa Alegre-PI e Floriano-PI**

A metodologia na apuração das contas adotada pela CGU é focada na fiscalização anual por município sorteado, contudo, não significa necessariamente, que os auditores não estendam o olhar para um período maior, considerando que mandato do gestor tem durabilidade de 4 anos e mesmo que ocorra mudança de gestão por pleito eleitoral ou afastamento do gestor, o foco é a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros no município. Assim, o período coberto pela fiscalização da CGU pode abranger um tempo maior que um exercício financeiro (1 ano), pois dependendo da gravidade dos indícios prévios conhecidos, da criatividade dos fatos, da relevância, os auditores da CGU estendem suas pesquisas em dois ou até mais anos retroativos, podendo também incluir os primeiros meses (semestres) do ano em que está se realizando a fiscalização.

Ainda se esclarece que nesse trabalho de fiscalização/auditoria são empregadas as mesmas técnicas de coleta e análise de dados de uma pesquisa científica: entrevistas, verificação “*in loco*”, exame de registros e de documentos, entre outros. Independente

---

<sup>124</sup> Optou-se fazer as análises dos dados preservando nomes como de pessoas, empresas, embora constem nos relatórios da CGU e TCE-PI.

das ocorrências evidenciadas quanto as ações inerentes ao PFSP, a CGU é obrigada a comunicar as irregularidades constatadas sob pena de ser responsabilizada solidariamente. Assim, ao final dos trabalhos dos auditores nos municípios, os relatórios são encaminhados para o MPF, PF, TCU e Ministérios correlatos às ocorrências. Abaixo destacam-se as análises dos relatórios da CGU.

Inicialmente, categorizou-se cada município individualmente relacionando-o às irregularidades encontradas nas contas dos recursos do FUNDEB, seguindo-se à análise de cada tabela. Para favorecer uma melhor compreensão das análises, seguiu-se um padrão em que as categorias destacadas foram analisadas de forma específica. Nos casos em que foram identificadas o maior número de ocorrências, optou-se por realizar um agrupamento conforme o padrão: a) Apresentação da irregularidade, b) Contraditório do gestor municipal e c) Análise posterior do órgão fiscalizador. Essa padronização refere-se às constatações realizadas pelos dois órgãos (CGU e TCE-PI) nos três municípios (2007 a 2016).

#### **6.1.1. Análises do relatório do FUNDEB, emitido pela CGU, sobre a aplicação dos recursos de Santo Antônio dos Milagres-PI**

As análises do município de Santo Antônio dos Milagres – PI (pequeno porte) foram realizadas pela CGU através do acesso ao relatório do 35º PFSP, em que selecionou-se, especificamente, as constatações decorrentes do FUNDEB no ano de 2011, ano em que este município foi investigado pela CGU. A Tabela 15 apresenta a distribuição de categorias e a frequência das constatações por categoria e o total referente ao município de Santo Antônio dos Milagres – PI:

Tabela 15 – Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do município de Santo Antônio dos Milagres-PI fornecidas pela CGU

<b>SANTO ANTONIO DOS MILAGRES-PI (CGU - 2011)</b>			
	<b>Categoria</b>	<b>nº</b>	<b>% Total</b>
Ocorrências	Gestão financeira	3	60%
	Aquisição, licitação e prestação de contas	2	40%
	Aplicação em MDE	0	0%
	Remuneração do Magistério	0	0%
	Transporte escolar	0	0%
	Contribuição previdenciária	0	0%
	Contratações	0	0%
	<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora conforme dados coletados na CGU

Os dados revelam que as categorias “Gestão Financeira” e “Aquisição, licitação e prestação de contas” foram as únicas que apresentaram irregularidades, obtendo, os respectivos percentuais 60% e 40%.

Na categoria “Gestão Financeira”, o relatório da CGU detectou três irregularidades: as ocorrências 1) e 2) referem-se a serviços de construção de duas salas de aula, executados por prestadores de serviços pagos conforme nota fiscal (NF) a duas empresas privadas. Contudo, de acordo com depoimentos coletados junto aos diretores e prestadores de serviços das escolas pela equipe de fiscalização da CGU, o serviço foi realizado por prestadores de serviços locais com materiais de construção entregues pela prefeitura e não pelas empresas contratadas. Os serviços executados foram realizados em duas escolas, resultando em pagamentos à duas empresas privadas no montante de R\$ 12.200,00 e R\$ 14.460,00; 3) Preenchimento de dados para o Censo Escolar (2010) nas turmas de Ensino de Jovens e Adultos – EJA, em que, em uma unidade escolar, ocorreu divergência entre o quantitativo de alunos informados no Censo Escolar e o registrado nos diários de classe (diferença de 08 alunos, representando um acréscimo ao Censo Escolar de 32%) e em outra unidade escolar não foram apresentados os diários de classe e as fichas de matrículas.

Com relação ao posicionamento do gestor municipal, tem-se como Contraditório: sobre 1), que a Prefeitura Municipal de Santo Antônio dos Milagres-PI (PMSAM) não teve participação nas obras de reformas escolares, visto que as ações foram realizadas pelas referidas empresas privadas, ademais anexou cópias de declarações dos prestadores de serviços de não ter vinculação empregatícia junto à PMSAM; 2) sobre o Censo Escolar a PMSAM informou que a divergência no número de alunos da EJA nas escolas ocorreu devido a desistências e transferências de alunos para escolas estaduais com EJA.

Em análise posterior do contraditório a CGU se posicionou com os seguintes fatos: em relação à irregularidade 1), que não se afirmou que os referidos trabalhadores fossem servidores ou empregados contratados pela PMSAM e sim que seriam prestadores de serviços autônomos. Como não houve evidência concreta sobre a realização das obras pelas empresas privadas, visto os argumentos da PMSAM terem sido feitos por negativa em termos genéricos, sem apoio em qualquer elemento probatório, as justificativas não foram aceitas; no tocante a 2), a CGU analisou que embora o argumento da PMSAM, o gestor não anexou as cópias dos registros de frequência do mês de maio de 2010, de forma a aferir se os alunos computados no Censo Escolar se tornaram desistentes ou foram

transferidos para a escola estadual com EJA. Além disso, a CGU afirmou que se o preenchimento de dados do Censo Escolar ocorreu antes de maio/2010, o cômputo foi indevido e o Censo Escolar deveria ter retratado a realidade descrita.

Na categoria “Aquisição, licitação e prestação de contas”, ocorreram duas irregularidades em licitações: 1) aquisição de material de expediente na modalidade Carta-Convite e 2) aquisição de combustível na modalidade Tomada de Preços. Em relação à primeira irregularidade, constatou-se que três empresas participaram da licitação, porém, foi detectada pela CGU em duas das empresas, evidência de simulação da licitação pelo parentesco, tendo como representante legal em uma das empresas a mãe e, na outra, a filha. Esse fato expõe ampla possibilidade de combinação de preço, maculando a lisura do procedimento ao frustrar a competitividade do certame, por não assegurar o sigilo nem a independência das propostas, concorrendo, assim, para o desvirtuamento do caráter da impessoalidade e da isonomia. No tocante à segunda, constatou-se que não foi dada a devida publicidade à licitação.

No que diz respeito ao contraditório da primeira irregularidade, o gestor municipal justificou, através de ofício, que não houve nenhuma irregularidade porque todas as três empresas participaram do certame normalmente e apresentaram a documentação exigida. Já em relação à segunda, a PMSAM informou que estava providenciando a cópia da publicação do procedimento licitatório.

Considerando a análise posterior da CGU aos fatos justificados pelo gestor municipal, o órgão entendeu: em relação à 1), a justificativa não foi acatada, pois na unidade examinada a irregularidade não foi refutada pontualmente com fundamento de fato e de direito, tendo sido feita apenas uma negação geral e inespecífica; em relação à 2), também a justificativa não foi acatada, pois não foi identificada, entre os documentos remetidos em anexo, a cópia da publicação do procedimento licitatório realizado e nem as publicações em jornal de grande circulação e no Diário Oficial do Estado (DOE).

### **6.1.2. Análises do relatório do FUNDEB, emitido pela CGU, sobre a aplicação dos recursos de Lagoa Alegre-PI**

As análises do município de Lagoa Alegre – PI (médio porte) foram realizadas pela CGU através do acesso ao relatório do 37º PFSP, em que selecionou-se, especificamente, as constatações decorrentes do FUNDEB no ano de 2012, ano em que este município foi investigado pela CGU. Na Tabela 16 apresenta-se a distribuição de

categorias e a frequência das constatações por categoria e o total referente ao município de Lagoa Alegre – PI:

Tabela 16 – Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do município de Lagoa Alegre-PI fornecidas pela CGU

<b>LAGOA ALEGRE-PI (CGU - 2012<sup>125</sup>)</b>			
	<b>Categoria</b>	<b>nº</b>	<b>% Total</b>
Ocorrências	Aquisição, licitação e prestação de contas	7	41%
	Gestão financeira	4	24%
	Aplicação em MDE	3	18%
	Transporte escolar	2	12%
	Remuneração do Magistério	1	6%
	Contribuição previdenciária	0	0%
	Contratações	0	0%
	<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados coletados na CGU

Como se pode constatar na Tabela 16, foram muitas as ocorrências apresentadas neste município, totalizando 17. A categoria com mais irregularidades é a denominada “Aquisição, licitação e prestação de contas”, com 7 irregularidades, perfazendo um percentual de 41%, em que se constatou: ocorrências similares de dispensa/inexigibilidade nos fatos 1 e 3 sem processo licitatório, quais sejam: 1) a aquisição de combustíveis, dispensa/inexigibilidade no valor de R\$ 118.163,38 e R\$ 102.521,09, em 2011 e 2012, respectivamente; 3) execução por dispensa/inexigibilidade em aquisições de materiais de construções (2011 e 2012) no montante de R\$ 66.428,16 e gastos em serviços de construção de R\$ 163.039,10.

De acordo com o posicionamento do gestor municipal, tem-se como Contraditório para as ocorrências em 1 e 3 apenas o anexo de cópias dos procedimentos licitatórios, e com relação a ocorrência em 3 anexou também os contratos.

Em análise posterior do contraditório, a CGU identificou: 1) irregularidades nos documentos licitatórios (Pregão Presencial e Tomada de Preços) na aquisição de combustíveis, lubrificantes e outros derivados do petróleo. Nesse caso, o processo licitatório não estava devidamente autuado, protocolado e numerado, bem como se notou a ausência da designação do pregoeiro e da equipe de apoio (Item IV, art.3º da lei nº 10.520/2002). Além disso, o parecer jurídico estava sem a assinatura do assessor jurídico; o processo estava sem a ata da sessão do pregão; sem as declarações das empresas

<sup>125</sup> A fiscalização nesse município utilizou dados também de 2011.

participantes, dando ciência de que cumpriram plenamente os requisitos de habilitação e ausência de envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos (Item VII, art.4º da lei nº 10.520/2002).

Também houve a ausência de processos das propostas das empresas participantes e vencedoras (três postos de gasolina); falta das certidões de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Certificado de Regularização junto à Caixa Econômica Federal (FGTS – CRF); falta das certidões de Situação Fiscal e Tributária, quanto à Dívida Ativa do Estado de um posto de gasolina localizado em Teresina –PI (primeiro posto destacado no relatório) e de um outro posto de gasolina localizado em um município vizinho (segundo posto apresentado no relatório da CGU). Destaca-se, ainda, a ausência da Certidão conjunta negativa e da Certidão de Situação Fiscal e Tributária do posto localizado no município fiscalizado e do posto do município vizinho, em que foram obtidas em uma data anterior à data da abertura da sessão do Pregão, inclusive já constando assinaturas dos contratos. Por isso, a Prefeitura utilizou a modalidade de inexigibilidade, alegando inviabilidade de competição, justificando, para esse entendimento, existir apenas o terceiro posto, portanto, o único que fornecia combustível e derivados do petróleo no município.

No entendimento da CGU, a inexigibilidade é uma modalidade de licitação utilizada para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só podem ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, o que não ocorreu no referido caso, uma vez que a aquisição de combustíveis em 2011 e 2012, pela própria Prefeitura, ocorreu em outros postos.

Assim, a inexigibilidade apresentou muitas irregularidades, como: alguns documentos foram obtidos após a Ratificação, Ato Adjudicatório e as assinaturas dos contratos, notas fiscais da empresa (posto vencedor da licitação) sem registro, conforme declaração da Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí (SEFAZ-PI), que representou um forte indício de que não houve a efetiva circulação de mercadorias; as notas fiscais apresentadas não foram registradas e/ou não foram emitidas por meio eletrônico. Para a SEFAZ-PI, o não registro representa falta de requisito essencial à operação, pois reforça a hipótese de que se trata de nota fiscal “graciosa” (fria), ou seja, quando não há a efetiva circulação de mercadoria.

A SEFAZ-PI também destacou que as notas fiscais não eletrônicas emitidas para órgãos públicos, em 2010, foram caracterizadas como inidôneas e não produziram prova

lícita (conforme art. 376-B do Decreto Estadual nº 13.500) e ao final a CGU constatou que, do total de R\$ 220.648,47 gastos com combustíveis pela Secretaria de Educação de Lagoa Alegre-PI, nos exercícios de 2011 e 2012, 39,33% foram realizados com notas fiscais frias ou inidôneas.

Para a CGU, a ausência de licitações contraria o disposto no art. 2º da Lei 8.666/1993, lei que estabelece normas gerais para licitações e contratos administrativos, e também o disposto no art. 23, §5º: “é vedado o fracionamento de despesas para fugir da modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total das despesas ou para efetuar contratação” (BRASIL, 1993).

Quanto à ocorrência 3, sobre dispensa/inexigibilidade sem processo licitatório em aquisições de materiais de construções (2011 e 2012) no montante de R\$ 66.428,16 e gastos em serviços de construção de R\$ 163.039,10, o relatório da CGU pronunciou que não foram encaminhados os documentos informados pelo ofício do gestor.

Dando prosseguimento na categoria “Aquisição, licitação e prestação de contas”, expresso na Tabela 1, na ocorrência 2 a CGU identificou que houve irregularidade na execução do contrato de prestação de serviços para reforma de uma escola por processo licitatório. Segundo o Assessor Jurídico municipal, ocorreu a repetição do processo licitatório por ausência de três propostas válidas e como não houve interessados, os serviços foram contratados por dispensa de licitação.

Entre as principais ações irregulares ocorreu: o pagamento antecipado ao fornecedor que pela lei infringe o art. 62 da Lei 4.320/64; notas de empenho, notas fiscais e recibos sem identificação da quantidade de serviços realizados, contrariando os §§ 1º e 2º da lei 4.320/64; pagamentos realizados pela Secretaria de Educação de Lagoa Alegre-PI sem apresentação por parte da empresa executora dos serviços e dos boletins de medição; nota fiscal com rubrica no carimbo de atesto da Auxiliar Administrativa; obra de piso em cerâmica com contrapiso não executado no valor de R\$ 583,20.

Como contraditório o gestor municipal se posicionou afirmando que enviou ofício em que relatou a razão da dispensa de licitação após repetição e relatando documentação anexa de notas fiscais, recibos e medições.

Na análise feita, a CGU não acatou os argumentos da Prefeitura Municipal de Lagoa Alegre-PI (PMLA) porque o gestor não encaminhou nenhum dos documentos em questão, tendo em vista que os documentos enviados já faziam parte de cópias de outros processos licitatórios.

Na ocorrência 4 houve pagamento por serviços não realizados, no valor de R\$ 16.019,25. Na auditoria feita pela CGU em uma escola da zona rural, através de observação e entrevista, foram constatados alguns serviços realizados por pedreiros, confirmados em depoimento da diretora da escola e depois também confirmado por um dos pedreiros que afirmou receber pagamentos com depósitos em conta corrente bancária, sendo que antes recebia seu pagamento diretamente das mãos do Secretário de Educação e que os materiais de construção eram entregues, também, pela própria PMLA.

No contraditório, o gestor municipal discordou da fiscalização afirmando que todos os serviços foram realizados a contento, anexando fotos e documentos contendo cópia do projeto, medições e licitações. Na análise posterior ao contraditório, a CGU se pronunciou enfatizando que o gestor não encaminhou a documentação comprobatória.

Similar à irregularidade anterior, como fato 5, também foi relatado pela CGU o pagamento por serviços não realizados, no valor de R\$ 8.917,23, para uma empresa, que deveria realizar uma reforma em outra escola de outra localidade da zona rural, que não fazia parte das escolas que seriam reformadas, conforme objeto da Carta Convite. Também através de entrevistas aos fiscais da CGU, o carpinteiro e o pedreiro informaram que realizaram os serviços (construção da área coberta, diminuição de rachaduras, pintura interna, troca de portas, teto e o pátio) e que receberam os pagamentos da Secretaria de Educação de Lagoa Alegre-PI e que os materiais de construção foram entregues pela própria PMLA.

De acordo com o Contraditório, a gestora municipal discordou de todas as formas argumentando o rigor da qualidade do material de construção na realização da reforma da escola, anexando fotos, além de expor que na primeira fase houve reforma do prédio e na segunda fase ocorreu a construção do pátio da escola.

A CGU pronunciou-se enfatizando que não questionou a realização dos serviços, pois eles foram realizados pelo carpinteiro e pedreiro da cidade, mas quanto ao pagamento da empresa, afirmando que não ficou comprovado o tipo de serviço executado bem como a realização desses serviços.

Com referência ao fato 6, a CGU destacou irregularidades diversas na condução do processo licitatório em forma de Carta Convite no valor de R\$ 98.518,92 e na execução do contrato. De acordo com o Contraditório, a gestão municipal alegou que, na análise da CGU, ocorreram equívocos no tocante ao certame da Carta Convite, afirmando que este

órgão se confundiu com a data da publicação do processo licitatório e com a data limite para o recebimento da Carta Convite no prazo de 24h antes da abertura.

A CGU não acatou o contraditório da gestão municipal, informando que se ocorreu equívoco foi por parte da PMLA, tendo em vista que a lei deixa claro o prazo mínimo de 5 dias úteis para o recebimento das propostas ou realização do evento dos convidados ou escolhidos, contados a partir da expedição da Carta Convite. Além disso, CGU ressaltou que o prazo de 24h, antes da apresentação das propostas, deve ser para os demais cadastrados e ou interessados (não convidados), conforme arts. 22, § 3º, combinado com art. 21, § 2º, VI da Lei nº 8.666/93.

Nesse mesmo processo licitatório a CGU ainda informou com base na análise dos boletins de medição, que estes não foram encaminhados pela PMLA, diferente do que foi informado em ofício municipal no contraditório. E com relação a quantidade dos serviços de reforma realizados na escola, conforme descritos na planilha orçamentária, a CGU identificou que a licitação não foi realizada para o restante dos serviços na escola.

Na ocorrência 7, a última da categoria “Aquisição, licitação e prestação de contas”, a CGU afirmou que ocorreram irregularidades na condução dos processos licitatórios nº 06/2012, 06-A/2012 e na Dispensa de Licitação para a reforma de uma escola no valor contratado de R\$ 43.289,47. Nesse processo foi descrito que três empresas participaram do certame na modalidade Carta Convite, todavia, a empresa ganhadora desse processo licitatório foi uma quarta empresa não inscrita, enquanto que as demais empresas foram julgadas pela PMLA como inabilitadas por não apresentarem documentação necessária no prazo de dois dias. No entanto, uma das empresas perdedoras recorreu devido a PMLA não anexar resposta ao processo de recurso e nem o Parecer da CPL – Comissão Permanente de Licitação.

Posteriormente a Assessoria Jurídica opinou pela repetição da Carta Convite devido a inexistência de três propostas válidas, porém não houve mais interesse dos licitantes em concorrer a essa proposta, assim ocorreu a denominada licitação deserta. Em outro Parecer do Assessor Jurídico foi sugerida a dispensa de licitação para uma quinta empresa, diferente das demais, mas que já havia sido participante em outros certames e ganhadora de outras licitações no município de Lagoa Alegre-PI.

A PMLA firmou contrato com essa última empresa, porém sem apresentar à equipe de fiscalização da CGU o processo de dispensa de licitação que deu origem ao contrato, sendo que o valor da proposta desta empresa contratada foi R\$ 43.289,47, sem

justificativa do porquê este valor ser maior que o da primeira empresa vencedora por ocasião do primeiro certame. Ou seja, uma empresa ganha, outra recorre e outra que, até então não estava na concorrência do certame, ganha com valor maior que a anterior através de dispensa de licitação.

Como contraditório a estes fatos, em ofício, a PMLA se justificou anexando os processos licitatórios, mas a CGU informou que tais documentos enviados eram apenas cópias dos processos que já tinha em seu poder.

Já a categoria “Gestão Financeira” teve 4 irregularidades destacadas: 1) pagamento de despesas com a apresentação apenas das NFs e notas de empenho no valor de R\$ 55.966,34; 2) pagamento de despesas com instalação e limpeza de poços tubulares em escolas, com revisão dos ônibus da secretaria e conserto de carteiras escolares (R\$ 9.580,00), no período de janeiro de 2011 a julho de 2012; 3) pagamento de despesas sem especificação nas NFs e recibos das escolas beneficiadas, contrariando os §§ 1º e 2º e incisos do art. 63 da lei nº 4.320/64, que regulamenta o controle de balanços e orçamentos das finanças públicas no valor de R\$ 16.072,00; 4) Movimentações de recursos da conta específica – extratos bancários do Banco do Brasil em 3 meses em 2011 por meio de cheques de R\$ 14.867,14 e de R\$ 15.398,07 e de transferência de R\$ 17.911,46 à PMLA sem comprovação de despesas para beneficiários não constantes na Relação de Pagamentos Realizados, referentes ao pagamento de consignação de funcionários que o Banco do Brasil debita mensalmente na conta do FUNDEB. No entanto constatou-se, que não havia documentos de despesas que comprovassem essas movimentações financeiras.

Vale mencionar que o manual de orientação do FUNDEB dispõe que o pagamento das despesas deverá ser realizado mediante a emissão do correspondente bancário em favor do credor a débito da respectiva conta específica do Fundo. Além disso, a Resolução do TCE/PI nº 1.804, de 12/11/2008, art. 109, diz que o pagamento de despesa far-se-á mediante cheque nominativo ou ordem bancária, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

Como Contraditório, o gestor se pronunciou, respectivamente: em relação à 1), pediu desculpas pela falha e informou que enviaria os documentos referentes aos pagamentos dos repasses previdenciários, com anexo dos Demonstrativos de Contribuições a Recolher (DCRS); sobre 2), o gestor informou que os documentos

estavam acostados à peça, e que o poço tubular às vezes era disponibilizada a água para a comunidade de maneira esporádica, devido à escassez de água na zona rural e que já havia tomado as providências para coibir as práticas; no tocante à 3), o gestor contraditou ainda informando que sempre primou por um planejamento adequado e informou que todas as despesas são especificadas de forma correta em NFs e empenhos; por fim, em relação à 4), A PMLA argumentou em ofício com listagem de pagamentos e valores específicos, bem como teceu argumentos sobre pagamentos relacionados a Imposto Sobre Serviços (ISS) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (receita municipal), enquanto que, sobre os pagamentos consignados (Banco do Brasil), disse que estes são referentes a empréstimos descontados conforme contrato entre PMLA e Banco do Brasil, para o pagamento da contribuição sindical equivalente a valores retidos e repassados a entidade sindical.

Nas análises posteriores ao Contraditório, a CGU assim se pronunciou: em relação à 1), que os DCRS não foram enviados; sobre 2), não foram encaminhados tais documentos e, sobre o poço tubular, destacou que os recursos do FUNDEB devem ser utilizados no uso exclusivo do sistema de ensino; sobre 3), que as notas de empenho e NFs listadas não identificam as escolas beneficiadas, impossibilitando a comprovação efetiva dos serviços; em relação à 3), a PMLA apenas encaminhou cópias de processos já analisados e de posse da CGU.

Na análise da CGU posterior ao Contraditório, sobre a irregularidade 4, a PMLA não informou documentos de comprovação referente aos débitos de consignação dos trabalhadores da educação na conta da PMLA, enviou apenas recibo assinado pelo Secretário de Finanças, recebendo tais valores. Com relação ao outro valor de consignação (R\$ 1.640,98), não ficou comprovada a transferência ao Banco do Brasil, mas que foram depositados na Conta da PMLA; sobre os outros valores de cheques para pagamento do INSS (parte empregado), não foi enviado documento de comprovação; e sobre outros valores de cheque para pagamento de ISS, retidos dos prestadores de serviços, não ficou provado se foram prestados na MDE para a conta do FUNDEB, pois não teve documento comprobatório; ressalta-se que, apenas em relação a 6 cheques, ficou comprovada a regularidade na aplicação pela PMLA.

Na categoria seguinte, “Aplicação em MDE” (18%), o relatório da CGU apurou 3 ocorrências: 1) Pagamento realizado pela Secretaria de Educação de Lagoa Alegre-PI indevidamente, no valor de R\$ 101.479,45 com kits para presentes, serviços de

fotografias, preparação de almoço, lanches, carros de som e veiculação de matéria em rádio e outras; 2) Despesas inelegíveis, no valor de R\$ 146.770,79, referentes a pagamento com locação de veículos para transportes de materiais, merenda escolar, professores e coordenadores, sendo que o Plano de Cargos, Carreira e Salários do município já prevê uma gratificação em relação ao deslocamento para zona rural em que, quando dista de 7km da sede do município, o servidor receberá % proporcional ao km rodado, ida e vinda; 3) Despesas inelegíveis realizadas com pagamento de profissionais não vinculados às instituições de ensino, no valor de R\$ 107.350,10, contrariando também o inciso I, do art. 70 da lei nº 9.394/1996, pois, de acordo com o art. 22 da lei nº 11.494/2007, são considerados profissionais do magistério aqueles que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Como Contraditório, o gestor manifestou: sobre 1), que “nenhum níquel” foi aplicado fora da legalidade e que os recursos foram aplicados nas escolas, obedecendo fielmente ao estabelecido na lei como se comprova por ações que o município fez na forma de palestras aos professores, cursos de capacitação, aquisição de brinquedos para as crianças brincarem nos intervalos das aulas, alimentos aos professores em capacitação, dentre outros. Segundo o gestor, os valores utilizados foram aplicados, conforme NFs e recibos anexados, e o município, de modo diligente, executou todo o objeto como a realização de treinamento do pessoal, compra de material necessário nos moldes do plano de trabalho. Sobre o pagamento de frete/locação das motos, e transporte de materiais para as escolas, essas despesas foram precedidas de procedimentos licitatórios para o transporte de professores e representa uma atividade meio, posto que fora realizada de modo eventual, necessária à MDE (art. 70 da LDB). Já sobre o pagamento dos consertos das motos, disse que foi estipulado em contrato; referente à 2), que o pagamento de frete para merenda escolar, veículos para transporte de materiais, professores/coordenadores, representa uma atividade meio, posto que fora realizada de modo eventual, necessária à MDE, (art. 70 da LDB) e que o caráter de eventualidade é facilmente provado, pois apenas poucos fretes foram realizados e que todas essas despesas ocorreram após um procedimento licitatório; sobre 3), que o técnico em edificações foi contratado para regularizar a situação das escolas, pois nenhum prédio tinha planta baixa, tendo assim que contratá-lo para executar serviços na elaboração das plantas de escolas, e afirmou ter

entendido que os honorários poderiam ser custeados com recursos do FUNDEB e disse que esse técnico não se encontrava mais contratado.

Além disso, em relação à 3), o gestor informou que este técnico sempre atuava na área educacional, haja vista que o profissional contratado para tal tem uma larga experiência na área educacional e ainda com atuação na área de treinamentos para os professores, com capacitação, explanação das leis das diretrizes e bases educacionais, dentre outras atuações. Quanto aos serviços contábeis, a gestão municipal disse que o técnico foi contratado para elaborar os balancetes mensais do FUNDEB para fins de cumprir Resolução do TCE/PI de nº 905/2009, que determina que sejam prestadas contas em separado, apesar de o FUNDEB ser apenas um fundo financeiro de natureza contábil. Enfatiza, enfim, que o trabalho desenvolvido é uma atividade de apoio ao ensino igual às outras de apoio, como por exemplo vigias e zeladores e que estes profissionais também desenvolveram atividades de apoio aos profissionais do ensino.

Na análise da CGU posterior ao Contraditório, foi exposto: em relação à 1), que as despesas com alimentação poderiam ser custeadas com recursos do FUNDEB, desde que fossem associadas à realização de atividades ou ações necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais, contemplando a educação básica pública, como treinamentos em outras localidades e considerando o envio pela PMLA dos documentos comprobatórios dessas capacitações. Assim, a CGU considerou justificados os pagamentos de alimentação referentes às notas de empenho, nos valores: R\$ 4.958,00, R\$ 1.424,00 e R\$ 1.384,00. Já sobre os pagamentos realizados para o transporte de professores por meio de motos e o transporte de material que o gestor informou ser uma atividade meio, de modo eventual e precedida de procedimentos licitatórios, a CGU recorreu ao item VIII do art. 70 da LDB, que considera despesas de MDE as despesas, com relação a transporte, realizadas para manutenção de programas de transporte escolar e, ainda, a Resolução TCE nº 905/2009 no art. 21, § 1º, Inc. VII, b, que informa que o transporte escolar compreende a aquisição, locação e manutenção de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da educação básica na zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto no Conselho Nacional de Trânsito (CNT) e que as referidas motos não eram utilizadas só pelos professores, mas também por funcionários da PMLA, conforme documento de autorização e controle de utilização das motos.

Quanto à ocorrência 2, a análise da CGU posterior ao Contraditório ressaltou-se que, quanto aos pagamentos realizados para o transporte de professores, por meio de motos e transporte de material, o gestor informou que essa é uma atividade meio, realizada de modo eventual e precedida de procedimentos licitatórios. Entretanto, o item VIII do artigo 70 da Lei nº 9.394/96 informa que, para a utilização dos recursos do FUNDEB nas ações consideradas de MDE para a educação básica com relação a transporte, devem ser realizados para a manutenção de programas de transporte escolar. E, ainda, a Resolução TCE nº 905/2009, item b, VII, art. 21 reza que a manutenção do transporte escolar compreende a aquisição, locação e manutenção de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da educação básica na zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto no CNT. Portanto, considerou-se a despesa com transporte elegível apenas para o transporte de alunos da zona rural, além do que as referidas motos não eram utilizadas só pelos professores mas também por funcionários da PMLA.

Quanto a ocorrência 3, a análise da CGU posterior ao contraditório esclarece que em relação a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, deveria ser para o pagamento da remuneração de demais profissionais da Educação que atuem no âmbito exclusivo do sistema de ensino, como auxiliar de serviços gerais, secretárias de escolas, bibliotecários, merendeiras e vigilantes. Os cargos de Técnico de Edificações, Assessoria Jurídica e Assessoria Técnica na área contábil administrativa são cargos cuja natureza não são de atuação exclusiva na educação. Sobre os serviços contábeis, a CGU relatou que o gestor não encaminhou documentação comprovando que este profissional exerceu sua função com exclusividade no sistema de ensino.

Por sua vez, na categoria “Transporte escolar” (12%), houve 02 ocorrências: 1) Realização dos serviços de transporte escolar, destinados à Secretaria Municipal de Educação, com recursos do PNATE, no decorrer do exercício de 2011 e no período de janeiro a setembro de 2012, em que foram estabelecidos contratos administrativos com empresa de transportadores. A CGU realizou inspeções nos veículos utilizados e entrevistas aos condutores, oportunidade em que se verificou que um condutor não possuía habilitação, estando em desacordo com o artigo 143 do CNT (ressalta-se que essa inspeção teve como objetivo avaliar os padrões de desempenho da PMLA na execução deste Programa); 2) Constatação pela CGU de documentação irregular dos veículos utilizados para o transporte escolar de alunos, conforme o documento de gastos

apresentado, anexo às prestações de contas do PNATE nos exercício de 2011 e 2012. Nesse caso, a PMLA executou despesas com manutenção de sua frota própria, alegando que esses veículos teriam sido colocados a serviço do transporte dos estudantes, cuja frota era composta de 04 veículos marca Marcopolo, Agrale, além de despesas com licenciamentos atrasados (1 ano a 3 anos), junto ao DETRAN/PI.

Como Contraditório, a PMLA se manifestou, encaminhando tais documentações: sobre 1), cópia da carteira de motorista do condutor do veículo; sobre 2), cópia dos documentos dos veículos, em anexo à peça do processo.

No entanto, a CGU, posterior ao Contraditório do gestor municipal, assim se pronunciou: em relação à 1), não foi anexada às justificativas da gestora a cópia da CNH do condutor do veículo placa “x”, assim, ante ao exposto, ficou mantida a irregularidade; no tocante à 2), não obstante a gestora ter afirmado que os documentos dos veículos estariam acostados nas justificativas do processo, a documentação anexada referiu-se aos veículos contratados, enquanto que a constatação se refere à frota própria da PMLA colocada a serviço do transporte dos alunos, com isso, para a CGU, tal fato não ficou comprovado, sendo mantida a irregularidade.

Com um percentual menor (6%), mas com maior valor financeiro, constatou-se na categoria “Remuneração do magistério”, com o pagamento em 2011 de R\$ 94.897,18 e em 2012 de R\$ 88.815,50 para profissionais do magistério que não foram localizados nas escolas em que deveriam estar atuando, ou seja, o pagamento com receita do FUNDEB no percentual de 60% (conforme artigo 22 da Lei nº 11.494/2007) para quatro professores em desvio de função desde 2009, todos exercendo as atividades na PMLA.

No contraditório o gestor municipal relatou que os profissionais estão escoimados na CF/88, na qual que garante à acumulação de cargos, no caso de cargo técnico com o cargo de professor e que, segundo o gestor municipal alega, é de bom alvitre informar que sempre trabalharam na Educação, dando o suporte necessário para o bom desenvolvimento do ensino no município ressaltando também que pela CF/88, apenas professores, profissionais da área de saúde, juízes e membros do Ministério Público podem acumular mais de um cargo no funcionalismo público.

Ainda segundo o gestor municipal, a lei determina também, que os dois primeiros podem, dentro da mesma função, trabalhar em outro órgão da administração pública, enquanto aos dois últimos é permitido apenas o exercício de função extra como professor. E que ao se deparar com uma hipótese de acumulação de cargos públicos, primeiramente

a Administração Pública deve verificar se essa está de acordo com as excepcionalidades definidas no texto constitucional. Ainda destacou que, a acumulação lícita de cargos exige que se atenda ao requisito da compatibilidade de horários, citando a Lei nº 8.112, de 1990, *in verbis*, art. 118.

Esclareceu ainda que a compatibilidade de horários fica configurada quando houver possibilidade de exercício dos dois cargos, funções ou empregos, em horários distintos, sem prejuízo de número regulamentar das horas de trabalho de cada um, bem como o exercício regular das atribuições inerentes a cada cargo. Acrescentou que a AGU firmou entendimento no bojo do Parecer nº GQ - 145, publicado no Diário Oficial de 01/04/98, pela ilicitude do acúmulo de dois cargos ou empregos públicos de que decorra a sujeição do servidor a regimes de trabalho que perfaçam o total de 80h semanais, sendo a compatibilidade de horários admitida a cargos ou empregos que não exceda a carga horária de 60h semanais.

Em análise interna posterior ao Contraditório, a CGU destacou não estar questionando a acumulação de cargos e salários dos servidores, pois tais servidores não estavam acumulando, mas sim estavam em desvio de função, com atividades em outros órgãos da Administração (PMLA), devendo por isso serem remunerados com recursos de outras fontes não vinculadas à educação, visto que seu pagamento não constitui despesa com MDE. Enfim, esses profissionais deveriam ser remunerados com recursos de outras fontes não vinculadas à educação, visto que seu pagamento não constitui despesa com MDE.

### **6.1.3. Análises do relatório do FUNDEB, emitido pela CGU, sobre a aplicação dos recursos de Floriano-PI**

As análises do município de Floriano – PI (grande porte) foram realizadas pela CGU através do acesso ao relatório do 34º PFSP, em que selecionou-se, especificamente, as constatações decorrentes do FUNDEB no ano de 2011, ano em que este município foi investigado pela CGU. Na Tabela 17 apresenta-se a distribuição de categorias e a frequência das constatações por categoria e o total referente ao município de Floriano – PI:

Tabela 17 – Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do município de Floriano-PI fornecidas pela CGU

<b>FLORIANO (CGU - 2011)</b>			
	<b>Categoria</b>	<b>nº</b>	<b>% Total</b>
Ocorrências	Aquisição, licitação e prestação de contas	1	20%
	Gestão financeira	2	20%
	Aplicação em MDE	1	20%
	Transporte escolar	1	20%
	Contratações	1	20%
	Remuneração do Magistério	0	0%
	Contribuição previdenciária	0	0%
	<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados coletados na CGU

A Tabela 17 apresenta as categorias encontradas no município de Floriano – PI, nota-se um diferencial neste município tanto no número de ocorrências por serem menores, embora apresentem, em alguns pontos, valores vultosos de recursos financeiros, até mesmo pela abrangência de matrículas, quanto nos argumentos formados por peças mais robustas com mais explicações legais.

Assim, na categoria de “Aquisição, licitação e prestação de contas”, ocorreu a irregularidade na contratação de empresa localizada na cidade de Brasília/DF, para serviço técnico especializado para capacitação de professores no valor de R\$ 43.149,00.

No Contraditório, o gestor municipal argumentou em defesa que fez o envio do curriculum da empresa supracitada, de forma atualizada indicando locais de prestação de serviços, nos municípios e estados onde foram realizadas capacitações, contendo as práticas da empresa, bem como suas atividades, parcerias e clientes, entendendo o gestor que, com essas informações, ficaria sanado o questionamento sobre a mesma, por ter notória especialidade no ramo.

Em análise interna posterior ao Contraditório, a CGU não acatou o argumento expondo que a constatação levantada prendeu-se ao fato de não ter sido observado o artigo 25, II, da lei 8.666/93 e ainda acrescentou o posicionamento do TCU, sobre este tipo de contratação, por meio de Acórdãos 935/2007 – Plenário e 2142/2007 – Plenário e, assim, verificou-se que a documentação anexada não era suficiente para elidir a impropriedade, em face do curriculum apresentado não estar assinado, bem como pelo fato da não anexação de comprovantes da experiência da referida empresa contratada.

Na categoria Gestão financeira, ocorreram 2 fatos: 1) despesas realizadas incompatíveis com os objetivos do FUNDEB, no valor de R\$ 226.583,53 (inobservância

das Leis nº 9.394/96, art. 70 e 11.494/2007, art. 21); 2) através de amostragem constatou-se divergência entre os números de alunos informados no Censo Escolar e não registro nos diários de frequência, além das fichas de matrícula com dados importantes incompletos tais como: data do nascimento, naturalidade, cor/raça, necessidades especiais, entre outros.

No Contraditório o gestor informa que: 1) Fez argumentos por itens embasados pelos artigos 70 e 71 da lei 9.394/96 e pelo Manual de Orientação do FUNDEB (MEC/FNDE/2009), quanto a:

- a) aquisição de material esportivo, junto à empresa (P), no valor de R\$ 37.687,00. Argumentou que as despesas com MDE nas quais essa parcela de 40% do FUNDEB deve ser aplicada, compreende: a aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar; aquisição de materiais didático-escolares diversos destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola (material desportivo utilizado nas aulas de educação física). Informou ainda, que a aquisição se destinou exclusivamente a este fim, uma vez que equipes de futebol completas e troféus foram utilizados nos diversos torneios e competições internos realizados ao longo do período letivo escolar. O gestor destacou surpresa no processo de fiscalização da CGU, dada sua vasta experiência em fiscalizações, questionando este órgão desconsiderar as ações escolares na dimensão da educação física que objetivam a socialização dos estudantes, as quais se configuram de caráter meramente pedagógico, tão comuns nos planos escolares nacionais;
- b) Sobre a aquisição de livros, junto à empresa (R), valor R\$ 71.900,00, e a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar, destacou o art. 70, inciso VIII, da lei 9.394/96 – LDB/96, o gestor municipal explicou que é pública e notória a deficiência anual na entrega de livros didáticos por parte do FNDE, prejudicando substancialmente o desempenho dos alunos, por isso, o município assumiu a responsabilidade de adquirir livros que faltaram para não comprometer o processo de ensino e aprendizagem e atender a demanda de 5º a 8º série do ensino fundamental;
- c) Sobre a aquisição de livros, junto à empresa (M), no valor de R\$ 67.346,74, explicou que essa aquisição e a manutenção de programas de transporte escolar estão referendados (art. 70, inciso VIII, da LDB/96) e que é público e notório que o PNLD ainda não alcançou a etapa da Educação Infantil. Então, o município

assume total responsabilidade na aquisição de livros didáticos para esse público-alvo da educação, sendo essa despesa essencial para a MDE;

- d) Sobre as despesas executadas com serviços de preparo de alimentação para *coffe break*, prestados por uma pessoa física, no valor de R\$ 27.625,00, explicou que se trata de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos Sistemas de Ensino, (art. 70, inciso V, da LDB/96) e que teve a finalidade de auxiliar os profissionais da educação em formação continuada, para que eles obtivessem desempenho satisfatório, perante as metas estabelecidas, concorrendo para o desenvolvimento dos escolares e equipamentos de ensino;
- e) Sobre os gastos executados com serviços de publicidade e propaganda, a favor da empresa (X), no valor de R\$ 89.371,53, sendo R\$ 28.957,82 em 2009, R\$ 40.957,82 em 2010 e R\$ 17.445,86 em 2011. O gestor explicou que se tratava de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos Sistemas de Ensino” (art. 70, inciso V, da LDB/96), além de que o serviço de mídia se faz necessário, pelo respeito ao princípio da publicidade em que o município é obrigado a informar ao tecido social, família do corpo discente e comunidade de um modo geral e aos seus servidores, especificamente aqueles vinculados à educação, as ações previstas e executadas, sejam elas de diversas naturezas ocorridas, em curso, ou que ocorrerão.

Em análise interna posterior ao contraditório, a CGU expôs: que quanto à aquisição de material esportivo, o gestor não juntou às justificativas, comprovações de que os materiais foram utilizados em diversos torneios e competições internas; quanto à aquisição de livros didáticos, o gestor não comprovou o não fornecimento desse material pelo FNDE, por meio do PNLD, além disso, no caso do fornecimento insuficiente dos livros, o gestor deveria ter tomado providências junto ao FNDE para solucionar o problema. Todavia, a CGU acatou a aquisição de livros junto à empresa (M), no valor R\$ 67.346,74, destinada a educação infantil, por essa etapa não ser atendida pelo PNLD. Assim, a justificativa para este ponto, passando o montante considerado inelegível pelo FUNDEB de R\$ 293.930,27 para R\$ 226.583,53.

Quanto aos gastos com o *coffe break*, a CGU afirmou que não são consideradas necessários ao funcionamento do ensino e no tocante aos gastos com serviços de publicidade e propaganda, destacou que não se enquadram também no rol das despesas necessárias ao funcionamento do ensino, segundo a LDB/96, art. 70.

Quanto ao Contraditório da irregularidade 2, que versa sobre a divergência entre os números de alunos informados no Censo Escolar e não registro nos diários de frequência, além das fichas de matrícula com dados importantes incompletos, o gestor informou que providências foram tomadas para a complementação dos dados nas fichas de matrículas.

Em análise interna posterior ao contraditório, a CGU argumentou que o motivo da divergência se dá pelo fato das informações contidas nos diários de frequência serem do início do ano letivo (matrículas iniciais), em contraponto, o Censo Escolar do ano de 2011 que teve seu início somente no mês de maio, verificando assim que não foram incluídas as possíveis e naturais mudanças que acontecem, todos os anos, também acentuou que as matrículas discentes da zona rural são muito flutuantes, o que torna bastante complexo por esse ponto de vista, ter exatidão dos dados.

Na categoria “aplicação em MDE” houve contratação irregular de profissionais de educação, em que foi observado que o corpo docente da Secretaria Municipal de Educação é formado por cerca de 654 professores, com 516 trabalhando na zona urbana e 138 na zona rural. Foi verificado que, dos 654 professores, 143 são professores temporários, sem aprovação em concurso público, sendo que, 96 são pertencentes a EJA e 47 são de escolas rurais. Considerando que a admissões dos temporários foram iniciadas em 2005 e que somente 19 dos 143 foram admitidos em 2011, ficou constatado que as contratações não possuem características de temporárias, estando assim em desacordo com o art. 37, II, CF/88.

No Contraditório, o gestor declarou que o município de Floriano-PI, desde 2005, vem promovendo uma “revolução na educação”, que encontra-se em andamento a realização de concurso público a fim de sanar as pendências de contratação irregular de profissionais de educação, com cadastro de reserva, contabilizando 340 oportunidades de nomeação, portanto muito superior a 143 professores temporários que já compõem os quadros funcionais.

Também informa que a estrutura física foi amplamente alterada, implicando necessidade de contratações de diversos profissionais e que os aprovados em concursos anteriores não foram suficientes para atender à demanda criada pela ampliação da infraestrutura, de 2005 a julho de 2011 construiu-se 14 escolas e 36 escolas foram ampliadas e/ou reformadas, totalizando 107 novas salas de aula, com 27 laboratórios de informática. Assim, faz-se necessário a contratação de profissionais qualificados, como

também houve no período muitos requerimentos de exoneração, de aposentadoria e falecimentos de professores, fatos esses que desequilibram a gestão pedagógica.

O gestor também destacou como argumento que o município se destaca nas melhores posições em nível estadual e regional do IDEB (4,4 anos iniciais e 3,9 anos finais), fato esse que enche de orgulho a administração municipal ao tempo que aumenta sua responsabilidade frente a expectativa da comunidade, que sempre cobra mais dos agentes públicos, por um serviço cada vez mais qualificado. Ressalta também que já foram mais de 250 professores convocados e nomeados, demonstrando por esta ação, estar em efetivo processo de adaptação às exigências legais.

Em análise interna posterior ao contraditório do gestor, a CGU acatou em parte os argumentos, expondo que o gestor em suas justificativas reconhece as pendências acerca da contratação irregular dos professores, embora tenha anexado às suas justificativas, a cópia do Edital nº 01/2011, publicado no Diário Oficial dos Municípios/DOM, relativo ao concurso público que estava sendo realizado para provimento de vagas para professores, porém tal situação vem se mantendo falha desde 2005, razão pela qual declarou que fica mantida a constatação.

Sobre a categoria do “Transporte escolar”, evidenciou-se irregularidades nas despesas executadas, no período de julho de 2009 a julho de 2011, no montante de R\$ 1.429.375,22, em que foi formalizado um contrato com uma empresa (B) vencedora da licitação (Pregão Presencial para Sistema de Registro de Preços), para prestação de serviços à Secretaria Municipal de Educação, ressalta-se que no local onde funcionava a referida empresa, também funcionava uma empresa com um nome de fantasia “Z”.

A empresa (B) vencedora do Pregão apresentou o valor de R\$ 2,46 a ser pago por km, no entanto levando-se em consideração o total das diferenças de quilometragens, foi constatado que houve pagamentos de 2.976 Km pagos no valor à maior do que foi licitado. Além da execução do Contrato Administrativo, datado de 19/05/09 ter apresentado indícios de pagamentos a maior valor de quilometragens, o processo também foi procedido em desacordo com o objeto licitado, (inobservância do art. 41 e art. 66 da Lei nº 8.666/93).

No Contraditório, o gestor municipal admitiu que nenhum dos veículos utilizados no transporte escolar possuía seguro total, conforme foi previsto no Edital, o respectivo Termo Contratual constatado pelos Auditores e após regular diligência efetuado junto à Empresa, a Secretaria Municipal de Educação identificou que, de fato, a empresa

contratada não cumpriu o estabelecido na Cláusula Terceira, item 3.3 do Termo de Contrato firmado com o município. Assim, o gestor informou que adotou, de imediato, algumas medidas, como: a substituição do Fiscal do Contrato e notificou a empresa (B) para adequar-se ao cumprimento das cláusulas contratuais, caso contrário o município adotaria as medidas legalmente cabíveis.

Em texto a Prefeitura Municipal de Floriano-PI (PMF) apresentou que nenhum dos veículos utilizados possuía Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo em nome da empresa (B) e que cobrou uma justificativa acerca da constatação. Sobre a justificativa, a empresa (B) apresentou, através do ofício que adquiriu os veículos através de financiamento direto com o proprietário e que a transferência da propriedade estaria condicionada à quitação dos referidos financiamentos; que a previsão contida no item 7.2 do contrato de utilizar veículos próprios, não obriga que estes estejam quitados e em nomes da empresa, nem tampouco veda a aquisição dos mesmos através de financiamento.

Diante dos argumentos da empresa (B), o gestor informa que solicitou que a empresa apresentasse documentos comprobatórios para regular aquisição dos veículos e que tão logo recebesse essa documentação, encaminharia ao setor competente para a emissão do parecer e a orientação das medidas cabíveis.

Sobre a contratação dos 20 veículos o gestor afirmou que 11 não possuíam a idade de acordo com o objeto licitado, 05 estavam com algum tipo de pendência junto ao DETRAN-PI, 05 estavam inapropriados para o transporte coletivo de alunos e 02 foram constatados, que são veículos diferentes do que informaram: um Ônibus mas que, na verdade, tratava-se de uma Ford Pampa e um Caminhão, mas que verdade tratava-se de um Fiat Palio WK Adventure, constatação feita após o levantamento junto ao sistema INFOSEG (rede que reúne informações de segurança pública dos órgãos de fiscalização do Brasil).

O gestor também destacou que, de fato, o edital contempla a exigência de idade mínima de 18 anos dos veículos utilizados para o transporte de alunos e que diante do descumprimento de tal exigência por parte da empresa (B), os Vereadores manifestaram-se e a Secretaria Municipal de Educação sugeriu uma ação conjunta entre Poder Executivo, Legislativo, Ministério Público e a Polícia Rodoviária Federal (PRF). Esse ato culminou em uma vistoria realizada nos veículos pelos setores mencionados, que aferiram as condições de funcionamento e foi decidido, conjuntamente, a autorização para

realização do transporte escolar, nos veículos disponíveis. A decisão baseou-se em comprovação técnica por parte da PRF de que os veículos encontravam-se em condições de funcionamento, atendendo o disposto no capítulo XIII, artigos 136 a 139 do CTB, e para não interromper os serviços, fato que acarretaria um enorme prejuízo ao público beneficiado.

Com isso, gestor enviou a documentação comprobatória da ação acima mencionada para CGU. Para conclusão, teceu algumas considerações sobre o serviço de transporte escolar do município de 2005 até a data do ofício, em que enfatizou que seria importante colocar sempre em primeiro plano a dimensão humana do desenvolvimento social da comunidade, bem mais valiosa do que medições, documentos e outros mecanismos que objetivam muito mais a ênfase nas coisas do que nas pessoas, as quais têm garantido por lei o direito a uma educação básica pública garantida pelo estado e a família.

Destacou, ainda, que até o início de 2005, de acordo com registros de censo escolar, como se pode observar pelo *site* do INEP, que disponibiliza à sociedade os dados anuais do referido censo escolar em nível nacional, no qual demonstra que tinha em Floriano-PI pouco menos de 90 estudantes sendo transportados pelo serviço de transporte escolar diariamente ao longo do ano letivo e que era oportuno destacar que as condições desse serviço eram as mais precárias possíveis, como por exemplo: o transporte era realizado por meio de caçambas, com exposição dos estudantes ao sol escaldante, sobretudo no segundo semestre e tendo os mesmos que dividir espaço com outras pessoas que não faziam parte do corpo discente, conforme relatos de mães, pais, crianças, adolescentes e jovens que viveram esta situação. O gestor destaca também, que na atualidade conforme o mesmo censo escolar, que tem-se um “patrimônio” de pouco menos de 900 estudantes que todos os dias do ano letivo são transportados de suas comunidades para as escolas nucleadas ou urbanas “com o objetivo de mudar a sua história, a história de suas famílias e a história da comunidade florianense”, por meio da via certa de transformação consistente, a educação.

Argumentou ainda que de todos os veículos utilizados para o serviço de transporte escolar, 100% são fechados e a grande maioria da frota é composta de ônibus, evidenciando uma radical transformação na educação do zona rural do município e que o corpo discente “vem crescendo bastante com o avanço das políticas educacionais

adotadas de forma reflexiva, democrática e participativa e que esse resultado alcançado deve sempre estar na linha de prioridades”.

O gestor afirmou também que trabalha enquanto agente público, “em prol de uma sociedade cada vez mais inclusiva, igual, justa, madura, desenvolvida e educada”, reconheceu algumas falhas formais, mas que estava trabalhando para saná-las, embora estas mesmas falhas não devessem se sobrepor aos interesses primeiros da coletividade. Também argumentou que as crianças e adolescentes da zona rural, que antes se sentiam obrigados a parar de estudar na 4ª série, por suas famílias não terem condições de arcar com as despesas, seja de locomoção à escola mais próxima, seja de manutenção de uma residência na zona urbana, para o estudo do Ensino Fundamental II e Ensino Médio, hoje estão fazendo toda a diferença ingressando inclusive na Universidade, como é o caso de um jovem que estudava ciências contábeis na UESPI e que teve esse sucesso, principalmente, por ter acesso ao transporte escolar.

Na análise interna posterior ao contraditório, a CGU apreciou os argumentos do gestor e fez ponderações: 1) Relatou que nenhum dos veículos utilizados no transporte escolar possui seguro total, conforme previsto no Edital e Termo Contratual e que embora o município tenha reconhecido sua falha apontada e informado a adoção de providências para resolvê-las com a efetiva implementação, isso entretanto, só poderia ser verificado em momento posterior, ficando a cargo, nessa ocasião, do Conselho do FUNDEB e da Secretaria Municipal de Educação responsável. Portanto, ficando mantida a constatação da irregularidade.

Na ponderação 2, a CGU relatou que nenhum dos veículos utilizados possui Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo em nome da empresa (B), vencedora do certame licitatório e contratada para o transporte de alunos e que embora o município tenha reconhecido a falha apontada e informado a adoção de providências junto à empresa contratada, a efetiva implementação, entretanto, só poderá ser verificada em momento posterior, ficando a cargo, nessa ocasião, do Conselho do FUNDEB e da Secretaria Municipal de Educação responsável. Portanto, também ficando mantida a constatação da irregularidade.

E como ponderação 3 ao argumento do gestor sobre os 20 veículos contratados, dos quais 11 não possuíam a idade de acordo com o objeto licitado, 05 estavam com algum tipo de pendência junto ao DETRAN, 05 estavam inapropriados para o transporte coletivo de alunos e 02 foram informados como sendo um determinado veículo e após

levantamento junto ao sistema INFOSEG constatou-se que são outros veículos. A CGU relatou que embora o gestor tenha apresentado fotos da realização da ação conjunta entre Poder Executivo, Legislativo, Ministério Público e PRF e da comprovação técnica por parte da PRF de que os veículos encontravam-se em condições de funcionamento, para a CGU, isso não foi suficiente para elidir a falha apontada, visto que as exigências descumpridas constam dos Contratos e do Código de Trânsito Brasileiro, que não podem ser desconsiderados apenas com base em uma “ação conjunta” ou “comprovação técnica”, mesmo que sejam de órgãos públicos legítimos e que os demais pontos da manifestação não se referem à constatação em si.

Os três municípios piauienses fiscalizados pela CGU foram analisados de acordo com suas especificidades e tendo por referência os critérios metodológicos selecionados para esse estudo considerando o porte (pequeno, médio e grande), sendo que o município de Santo Antônio dos Milagres (menor porte) e o município de Floriano (maior porte) apresentaram o menor número de ocorrências iguais, enquanto que o município de Lagoa Alegre (médio porte) se destacou com um número maior de irregularidades (2011 e 2012)<sup>126</sup>, apresentando 17 irregularidades, com acato pela CGU de apenas 2 argumentos de forma parcial. Com relação as categorias de análise, com base no percentual de incidência e na correlação da frequência de vezes que foram constatadas as irregularidades nos três municípios: Aquisição, licitação e prestação de contas (37%); Gestão financeira (30%); Aplicação em MDE (15%); Transporte escolar (11%); Remuneração do Magistério (4%); Contratações (4%) e Contribuição previdenciária (0%).

Sobre as categorias de análise, a que teve mais ocorrências foi a de Aquisição, licitação e prestação de contas seguida por Gestão Financeira e Aplicação em MDE, as demais apareceram em menor quantidade. A Aquisição, licitação e prestação de contas se destacou em primeiro lugar nos municípios de Lagoa Alegre-PI (7 ocorrências) e Floriano-PI (10 ocorrências), enquanto que em Santo Antônio dos Milagres-PI preponderou a Gestão Financeira (3 ocorrências).

Também ressalta-se que durante este período (2007 - 2016) destas análises, teve-se à frente da gestão deste órgão, em nível federal, dois governos (Lula e Dilma Rousseff) sensíveis às causas sociais, a partir dos próprios aportes de recursos financeiros

---

<sup>126</sup> Por ter apresentado um número maior de ocorrências, a auditoria da CGU estendeu a fiscalização em mais anos pela necessidade de aprofundar a fiscalização.

destinados para essas áreas, além de ter reformulado as ações deste órgão em prol de seu fortalecimento em estrutura, ações e legislações, a exemplo das Leis da Transparência (Lei Complementar nº 101/2009) e da Lei do Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

É importante destacar que esse trabalho de fiscalização da aplicação dos recursos públicos depende profundamente da habilidade e da cooperação entre os órgãos de controle do próprio estado para previnirem e responsabilizarem os atos ilícitos (RICO, 2014). Os recursos financeiros para a educação já são abaixo do necessário para se atingir o padrão mínimo de qualidade, necessitando que o gestor tenha um planejamento bem organizado, focando-se nas prioridades para a despesa dos gastos. Nessa visão, o trabalho da CGU articulado aos demais órgãos de controle pode contribuir no fortalecimento de ações para que os gestores apliquem os recursos da educação com planejamento adequado e conforme determina a lei.

Essa articulação deve representar uma mudança de controle em toda a administração pública que, necessariamente, passa por uma transformação na cultura dos órgãos (auditores e auditados), para que estes se sintam comprometidos, atuando como parceiros e corresponsáveis pelos resultados e envolvidos em todas as etapas das políticas públicas (MARX, 2015).

Na subseção a seguir, será dado prosseguimento à análise das prestações de contas dos municípios piauienses selecionados nesta pesquisa, conforme relatórios, pareceres e acórdãos do TCE-PI, no período de 2007 a 2016.

## **6.2. Análise das prestações de contas do FUNDEB de Santo Antônio dos Milagres-PI, Lagoa Alegre-PI e Floriano-PI, conforme relatórios, pareceres e acórdãos do TCE/PI, de 2007 a 2016**

No geral, as prestações de contas anuais se compõem de diversas peças<sup>127</sup> que devem ser enviadas de forma, exclusivamente eletrônica, ao TCE/PI para o setor da Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal (DFAM) por meio do Sistema de Acompanhamento de Gestão de Recursos da Sociedade (SAGRES) - Módulos: Contábil e Folha, complementadas por informações eletrônicas, enviadas pelo Sistema

---

<sup>127</sup> Dependendo das ocorrências/recorrências nas prestações de contas, compostas por vezes, de até 200 peças em cada ano até seu arquivo final; embora se tenha uma legislação com a fixação das peças que devem compor uma prestação de contas municipal, este número não é totalmente fixo porque depende de várias alterações decorrentes de recursos ou de outras peculiaridades a serem observadas em cada caso concreto. As prestações de contas da Educação referente ao FUNDEB são: Parecer do CACS do FUNDEB, Folha de pagamento dos professores e Despesas com MDE (TCE-PI Instrução Normativa nº 08 e nº 09/2018).

Documentação *Web*, conforme forma e prazos de envio estabelecidos pelo TCE/PI (Instrução Normativa, nº 08 e nº 09, 13/12/2018) e em observância às demais legislações em nível estadual e nacional relacionadas ao processo de prestações de contas.

Assim, o envio deve ser em três sistemas: 1) o “SAGRES Contábil” refere-se aos Demonstrativos financeiros; 2) o “SAGRES Folha” refere-se às prestações de contas sobre folhas de pagamento, como: servidores efetivos, comissionados ou terceirizados (CPF do servidor) e 3) a Documentação *Web* refere-se aos documentos como leis, Resoluções e extratos bancários. Ressalta-se que o não envio de uma peça referente a esta normativa, tem como consequência o bloqueio das contas municipais por inadimplência.

Com o bloqueio das contas municipais, os gestores tem uma preocupação maior quando se aproxima o processo de período eleitoral, pois o TCE-PI deve enviar a relação dos gestores que tiveram as contas julgadas como irregulares ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e com base nessa informação do TCE-PI, o TRE analisa, conforme os critérios estabelecidos na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), para o procedimento de emissão de uma lista com os gestores municipais que ficaram inelegíveis por 08 anos.

Com relação as irregularidades detectadas nas prestações de contas municipais, no que diz respeito à aplicação dos recursos do FUNDEB, a DFAM elabora um Relatório Geral Preliminar sobre a apuração das contas de governo e de gestão, como forma de se ter uma visão geral do processo que passará por análise anual do TCE/PI. Posteriormente, conforme o que for detectado neste Relatório Preliminar de irregularidades, o gestor é chamado para apresentar sua defesa. Em seguida, os argumentos do gestor são analisados pela equipe do contraditório da DFAM, que irão verificar se as falhas apontadas no Relatório Preliminar foram sanadas/justificadas ou não. A partir daí, essa equipe elaborará outro relatório denominado de Relatório do Contraditório, composto de dados referentes às ocorrências observadas pelo TCE/PI, manifestação do gestor sobre cada ocorrência detectada, logo após o contraditório a DFAM retomará a análise sobre cada ocorrência (acato/desdobramentos).

Em seguida, os relatórios são enviados ao Ministério Público de Contas (MPC) estabelecido dentro do TCE/PI, que emitirá um Parecer com base nas peças analisadas. Depois desta ação o processo é enviado ao conselheiro relator para que dê seu voto sobre as contas de governo<sup>128</sup> e demais contas do ente federado (Estado e municípios), com base

---

<sup>128</sup> As contas de governo são votadas através da emissão de pareceres.

em todas as etapas anteriores. Após esse percurso, o processo será avaliado pelo colegiado (Plenário ou Câmaras) para depois ser proferido o Acórdão (decisão colegiada) acerca da matéria (contas de gestão e contas das demais unidades gestoras da administração, como a do FUNDEB). Ressalta-se que, nos processos de análise das prestações de contas anuais foram examinadas as peças componentes deste procedimento, especialmente, esses relatórios, pareceres e acórdãos para os três municípios selecionados, de 2007 a 2016.

Conforme Lei Orgânica do TCE/PI (Lei nº 5.888/09) em seu artigo 64, o TCE/PI remeterá à Câmara Municipal, para julgamento, o respectivo processo de prestação de contas, acompanhado do parecer prévio deliberado pelo Plenário e do relatório técnico e pelo artigo 65 da Lei Orgânica do TCE/PI. O Presidente da Câmara Municipal, após o julgamento das contas prestadas pelo Prefeito Municipal, remeterá ao TCE/PI, no prazo de trinta dias, a cópia do ato de julgamento, sob pena de responsabilidade.

Com relação a metodologia adotada nessa pesquisa para análise dos procedimentos do TCE/PI, também fez-se tabelas similares às da CGU com as mesmas categorias de análise frequentes/recorrentes nos três municípios selecionados, com base nos dados coletados nas peças do processo de prestações de contas municipais especialmente, nos relatórios.<sup>129</sup> Destaca-se que em alguns momentos, dependendo da ocorrência/evidência, do ano ou mesmo da peculiaridade da ocorrência, foi necessário expor mais esclarecimentos no processo de prestação de contas como forma de entender melhor um desdobramento ocorrido para tal fato.

Ressalta-se, ainda que o processo de análises no TCE/PI ocorre de duas formas: análises das contas de Governo<sup>130</sup> (refere-se a performance do gestor, da prestação de contas do Agente político) e análises das contas de Gestão (implica na movimentação de recursos financeiros, ordenação de despesas). No final da análise de cada município foram elaboradas de forma sintética tabela referente a exposição geral da avaliação através dos Acórdãos (decisão final proferida pelo TCE/PI) das contas de governo, contas de gestão e contas do FUNDEB para cada ano, (2007 a 2016).

---

<sup>129</sup> Nesse trabalho procurou-se observar o máximo de peças possíveis enviadas pelo gestor municipal, com intuito de se ter uma visão mais ampla de todo o processo, porém, focando o olhar para os relatórios elaborados pelo TCE/PI que apresenta uma síntese das prestações de contas e seus desdobramentos, e sobre o parecer do Ministério Público das Contas, voto do relator, avaliação do plenário e Acórdão. Algumas expressões e relatos foram recorrentes porque optou-se em captar as especificidades dos fatos conforme apareceram nos relatórios.

<sup>130</sup> A conta de Governo, necessariamente, tem que passar pelo legislativo (quem julga o Agente Político é o povo por meio de seus representantes) ou seja, só ocorre o julgamento depois que o legislativo se pronunciar, enquanto que ao TCE/PI cabe emitir um Parecer Prévio.

### 6.2.1. Análise das prestações de contas do FUNDEB de Santo Antônio dos Milagres-PI, conforme relatórios, pareceres e acórdãos do TCE/PI, de 2007 a 2016

As análises do município de Santo Antônio dos Milagres – PI (pequeno porte) foram realizadas através do acesso às prestações de contas, sobretudo analisando os relatórios, pareceres e acórdãos disponibilizados pela TCE-PI, em que selecionou-se, especificamente, as constatações decorrentes do FUNDEB nos anos de 2007 a 2016, tendo em vista que o TCE-PI fiscaliza todos municípios do Estado anualmente. A tabela 18 abaixo apresenta os dados referentes as irregularidades constatadas no período de 2007 a 2016 do Município de Santo Antônio dos Milagres-PI (pequeno porte):

Tabela 18 – Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do Município de Santo Antônio dos Milagres-PI fornecidas pelo TCE/PI

<b>SANTO ANTÔNIO DOS MILAGRES-PI (TCE/PI 2007 -2016)</b>			
	<b>Categoria</b>	<b>nº</b>	<b>% Total</b>
Ocorrências	Aquisição/licitação e prestação de contas	15	42%
	Gestão financeira	06	17%
	Contratações	05	14%
	Contribuição previdenciária	04	11%
	Remuneração do Magistério	03	8%
	Aplicação em MDE	03	8%
	Transporte escolar	0	0%
	<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados coletados no TCE/PI

A tabela 18 apresenta as irregularidades em maior número nas categorias: “Aquisição, Licitação e Prestação de Contas” (2) ocorrências no ano de 2007, (6) em 2008, (4) em 2009 e (3) em 2012; “Gestão Financeira” uma ocorrência em cada ano de 2007, 2008, 2011, 2012, 2014 e 2015; “Contratações” uma ocorrência em cada ano de 2010, 2011, 2013, 2014 e 2016. E com frequência expressiva em relação às demais categorias conforme seguem: “Contribuição Previdenciária” uma ocorrência em cada ano de 2009, 2012 e (2) ocorrências no ano de 2013; “Remuneração do Magistério” uma ocorrência em cada ano de 2007, 2009 e 2016 e “Aplicação em MDE” uma ocorrência em cada ano de 2008, 2012 e 2013.

No que se refere a categoria “Aquisição, Licitação e Prestação de contas”, as ocorrências foram evidenciadas em função do envio intempestivo e/ou em decorrência da ausência de algumas peças da prestação de contas, que se apresentaram, de maneira sucessiva, nos anos de 2007, 2008, 2009 e 2012. Ressalta-se que em 2007 (1), 2008 (1) e

2009 (1) ocorreu o envio intempestivo e/ou não envio de peças componentes da prestação de contas (como Demonstrativos financeiros mensais dos recursos do FUNDEB, relação nominal dos profissionais do magistério com lotação e remuneração, cópia do protocolo de entrega da remessa eletrônica das informações do SIOPE ao MEC, entre outros), essas ocorrências ocorreram com três diferentes gestores municipais.

Em 2007 não foi constatada explicação do gestor para esta ocorrência e em 2008 e 2009, as falhas foram parcialmente sanadas após remessas de documentos comprobatórios do gestor, porém os envios do Demonstrativo financeiro mensal dos recursos do FUNDEB não foram apresentados nestes sucessivos anos, além do não envio em 2008 da relação nominal dos profissionais do magistério com lotação e remuneração. Fatos estes em que o TCE/PI analisou como falhas não sanadas. Nesse mesmo ano, em 2008, por conta do atraso em 14 dias dos balancetes mensais, o gestor argumentou que o referido atraso não comprometeu a lisura das informações prestadas e nem prejudicou a fiscalização do TCE/PI.

Porém, em análise posterior ao contraditório do gestor, o TCE/PI registrou que permanecia em absoluto a irregularidade apontada, pois a justificativa não possuía plausibilidade jurídica, visto que os prazos são determinados para serem cumpridos, que o administrador está vinculado às normas legais e que a demora na entrega dos documentos prejudica a análise técnica a ser realizada.

Sobre as ocorrências referentes a ausência e/ou irregularidade em processos de licitações foram detectadas irregularidades também nestes três anos de 2007, 2008 e 2009. Em 2007 ficou observada a irregularidade em virtude do envio intempestivo de documentação.

Em 2008, ocorreram irregularidades e/ou ausências de processos licitatórios na 1) aquisição de materiais didáticos (R\$ 34.090,00), restauração de unidades escolares (R\$ 48.143,66), 2) despesas realizadas ao mesmo objeto (compra e serviços) realizadas continuamente e de forma fragmentada, em que o somatório ultrapassou o limite fixado para dispensa do processo licitatório (art.23 da Lei nº 8.666/93), valor de R\$ 21.400,00, como também na 3) aquisição de combustíveis e lubrificantes (R\$ 9.423,79), 4) na aquisição de materiais de expediente (R\$ 8.100,00) e 5) serviços gráficos (R\$ 13.250,00). Nesse ano, embora essas irregularidades estejam agrupadas em uma única peça, elas totalizaram 3 irregularidades.

No contraditório, o gestor não apresentou defesa para parte das irregularidades 1 e 2. Na (1) aquisição de materiais didáticos e restauração de unidades escolares foi reiterado a irregularidade, conforme consta no relatório inicial. Já com relação a irregularidade (2), referente a despesas realizadas ao mesmo objeto, realizadas continuamente e de forma fragmentada, para o TCE/PI, como o processo licitatório foi realizado de forma centralizada na PMSAM, deveriam ter sido somados os valores das despesas que juntas totalizassem R\$ 140.415,10, demonstrando assim, flagrante ilegalidade já que o limite para a utilização do convite é de R\$ 80.000,00. Foi verificado, também, que a licitação não foi finalizada no sistema licitação *web* (art.57, Resolução nº 1.605/07 do TCE/PI) e a Ata da reunião par abertura das propostas encontrava-se sem assinaturas dos membros da comissão de licitação e assim o TCE/PI registrou que persistiu em absoluto a irregularidade apontada.

Na aquisição de combustíveis e lubrificantes (3), o gestor juntou a Carta Convite como justificativa, porém para o TCE/PI, não foram apresentados todos os requisitos descumprindo os arts. 14, § 70, II e 40, I, da Lei nº 8.666/93, pois a quantidade de litros não foi especificada nem como projeção, não houve a publicação resumida do contrato na imprensa oficial (art.61, § único, lei 8.666/93).

Com relação a ocorrência no processo de licitação sobre a 4) aquisição do material de expediente (R\$ 8.100,00) e 5) de serviços gráficos (R\$ 13.250,00), em ambos os casos, o gestor justificou-se apenas pelo envio da Carta Convite, resultando em uma ação comum para estes dois fatos. Em análise posterior ao contraditório do gestor, o TCE/PI argumentou que a documentação enviada para ambos os casos (4 e 5), não possuía todos os requisitos legais, pois não foi cumprido o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que determina a publicação resumida do contrato na imprensa oficial, além disso as referidas licitações não foram finalizadas no sistema licitações *web*, que é uma obrigação determinada pelo art. 57, da Resolução 1.605/07 do TCE/PI.

Sobre o material de expediente, também, verificou-se que em 01/07/2008 o gestor fez um pagamento à uma empresa “J”, apesar desta não ter sido a vencedora do certame e a ata da reunião para abertura das propostas encontrava-se sem a identificação das rubricas apostas, não sendo possível determinar se houve a presença dos licitantes ou se tratava apenas das assinaturas dos membros da comissão de licitação. Com isso, o TCE/PI registrou, em absoluto, a irregularidade apontada.

Sobre os serviços gráficos, foi verificado que em 16/12/2008 o gestor fez um pagamento à Gráfica “M”, apesar desta não ter sido a vencedora da licitação realizada e a ata da reunião para abertura das propostas também estava sem a identificação das rubricas apostas e desta forma, persistiu, a irregularidade evidenciada por parte do TCE/PI.

Em 2009, o argumento do gestor sobre a ocorrência da 1) ausência/irregularidade nos processos licitatórios detectados se ateve ao envio da dispensa de licitação, porém em avaliação o TCE/PI descreveu que o parecer jurídico estava “apócrifo” (suspeito), além de faltar a publicação da dispensa no Diário Oficial. Também houve a irregularidade no processo licitatório de 2) aquisição de material de expediente (R\$ 15.119,00) e de 3) aquisição de material de higienização (R\$ 15.435,00). Nesse ano, embora essas irregularidades estejam agrupadas em uma única peça, elas totalizaram 3 irregularidades.

Como argumentos para estes dois fatos (irregularidade na licitação para a aquisição de material de expediente e a aquisição de material de higienização), o gestor justificou-se pelo envio da Carta Convite. Em análise posterior ao contraditório do gestor, o TCE/PI argumenta que, para ambos os casos, as irregularidades foram as mesmas, apenas com empresas contratadas de nomes diferentes, quais sejam: parecer jurídico “apócrifo”; a Carta Convite não cumpriu o prazo de 5 dias úteis (art. 21, §2º, IV c/c §3º); faltou a publicação da Carta Convite no Diário Oficial (art. 28, IV da Constituição Estadual); falta de publicação do extrato do contrato no Diário Oficial (art. 38, XI c/c art. 61, parágrafo único); não finalização na página licitações *web*; houve a constatação de que algumas empresas concorreram no processo, no entanto a empresa que foi contratada não participou do certame, contrariando o art. 50 da Lei nº 8.666/93.

Ressalta-se que no caso da irregularidade no processo licitatório para a aquisição de material de expediente, ainda houve o agravante da entrega da Carta Convite aos participantes no mesmo dia da abertura do procedimento licitatório e a Certidão foi emitida em data posterior à abertura dos envelopes para habilitação. Com isso, diante das falhas apontadas, o TCE/PI considerou não sanada as irregularidades em ambos os casos.

Em 2012 ocorreram três registros de irregularidades nesta categoria de Aquisição, licitação e prestações de contas. Na irregularidade 1 foi observado o fracionamento de licitação com despesas relacionadas ao mesmo objeto, compras e serviços realizados continuamente e de forma fragmentada, em que o somatório ultrapassou o limite fixado em lei para dispensa de licitação, como a aquisição de material de expediente da Empresa

“V” nos valores de: R\$ 2.579,50, R\$ 3.037,00 e R\$3.923,55 no total de R\$ 9.540,05 e com o valor final total R\$ 40.407,65.

Em defesa, o gestor alegou que teria juntado a cópia do procedimento licitatório correspondente. No entanto, para o TCE/PI houve ausência de um processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.666/93, e que através de consulta efetuada no *site* eletrônico do TCE/PI (relatórios internos – licitações), foi constatado que o procedimento licitatório na modalidade Carta Convite não foi informado junto ao sistema Licitações *Web*, além de não constar o ato de designação do responsável pela Carta Convite, o comprovante da publicação resumida do instrumento de contrato, consoante o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 e nem o comprovante de publicação da Carta Convite no Diário Oficial do Município e com isso a ocorrência foi avaliada pelo TCE/PI como não sanada.

No fato 2, ocorreu também de forma fragmentada, a aquisição de material de limpeza de empresas nos valores de R\$ 2.323,50, R\$ 3.547,10 e R\$ 4.130,00, com um total de 10.000,60 que ao final perfaz o valor de R\$ 23.315,60. No contraditório, o gestor alegou que havia juntado a cópia do procedimento licitatório correspondente, ou seja, o mesmo argumento utilizado na irregularidade anterior. Para o TCE/PI não constava nos autos o que foi informado pelo gestor, com isso a ocorrência foi considerada não foi sanada.

Na irregularidade 3 ocorreu erro na informação da despesa na prestação de contas eletrônica – SAGRES, tendo em vista que foi constatado, através do cruzamento de informações prestadas via sistema SAGRES, que o gestor, em alguns históricos da prestação de contas eletrônica, informou apenas que se tratava de “aquisição de material”, e a classificação por sub-elemento relatou tratar-se de “outros materiais de consumo”, estando, em desacordo com a legislação da prestação de contas, em que a despesa deve ser especificada corretamente na liquidação.

Nesse caso o gestor alegou que a não classificação por sub-elemento, de modo específico, na prestação de contas eletrônica, teria como ser retificada nos exercícios seguintes, justificando também que, com isso, facilitaria a análise para o técnico do TCE/PI, além de fornecer maior transparência às despesas realizadas pela administração municipal. Também, afirmou que, apesar dos técnicos alegarem a ausência de qualificação adequada, a descrição dos produtos adquiridos encontrava-se devidamente detalhada nos empenhos e notas fiscais, dentre outros anexos na prestação de contas.

Em análise posterior ao contraditório, para o TCE/PI a justificativa do gestor não procedeu, pois a retificação da conduta para fins de exercícios seguintes não anula a irregularidade cometida no exercício em questão e a não classificação por sub-elemento vai de encontro aos princípios da legalidade e transparência, dificultando a análise dos técnicos do TCE/PI. Também, o erro na informação da despesa pode prejudicar o credor, pois este só recebe o pagamento após regular liquidação e por isso, a ocorrência não foi sanada.

Com relação a categoria “Gestão financeira”, houve incidência nos anos de 2007, 2008, 2011, 2012, 2014 e 2015, em que verificou-se, no geral, movimentações bancárias divergentes do saldo disponível e da comprovação dos beneficiários. Em 2007 houve movimentação financeira com divergência de saldos em que a irregularidade persistiu devido à justificativa do gestor não estar acompanhada da documentação comprobatória, portanto para o TCE/PI a irregularidade não foi sanada. Em outra divergência de registro de recursos, restou também a irregularidade por omissão de justificativa do gestor. Em 2008, a divergência ocorreu em três situações em que o gestor enviou os extratos, porém, para o TCE/PI, em todos os fatos, a irregularidade persistiu, pois os valores apresentados pelo gestor foram os mesmos apontados no Relatório em que diverge do saldo após a movimentação financeira.

Em 2011 foi constatado pagamentos, durante todo o exercício, pela conta caixa, superiores aos valores permitidos pelo previsto, (art. 90 da Resolução TCE/PI nº 905/2009) no valor até R\$ 3.500,00, para os municípios sem agência bancária oficial e no valor de R\$ 1.500,00, para os municípios com agência bancária oficial.

Sem afastar a irregularidade, em defesa, o gestor alegou a não existência de agência bancária no município e que se viu obrigado a movimentar recursos em caixa para realizar os pagamentos de pequenas compras, além da folha de pagamento do pessoal. Explicou, ainda, que alguns pagamentos da folha ocorriam sempre no último dia útil de cada mês, e passou a ser realizado no primeiro dia útil do mês subsequente e devido ao atraso dos servidores em receber os pagamentos, especialmente, da zona rural (por estes motivos apontados como a carência de transporte, já recebem, via de regra com dois ou três dias de atraso em relação aos demais), provocado pela insuficiência de transporte, tanto público como privado.

O gestor municipal explicou ainda, que pela falta de agência bancária no seu município, é obrigado a sacar, no dia 30 de cada mês, todos os recursos em outra cidade

e a transportar tais valores ao município, alegando colocar em risco sua própria vida. Suscitou, igualmente, que os servidores de Santo Antônio dos Milagres-PI teriam preferência em receber seus vencimentos em espécie, até mesmo por conta da dificuldade em proceder à troca dos cheques por valores. Desse modo, o gestor afirmou, em sua defesa, ter compromisso com a coisa pública, boa-fé, zelo na gestão e preocupação com os munícipes. Reconheceu que a conduta não seria desejável, mas alegou ainda, que esta deveria ser avaliada sob o prisma da razoabilidade, bem como em face da necessidade de não interromper a prestação de serviços públicos.

Em análise posterior ao contraditório do gestor municipal, o TCE/PI afirmou que a justificativa não procedeu, na medida em que o art. 90, §§ 3º e 4º, incisos I e II da Resolução do TCE/PI nº 905/09, estipula que somente em situações excepcionais as despesas de pequeno porte poderão ser pagas em espécie, sendo, ainda, limitada a valores que levam em conta a existência de agência bancária no município. Com isso, o TCE/PI entendeu que a norma é taxativa e não pode ser afastada, pois tem como objetivo a proteção do patrimônio público e assim, o TCE/PI decretou a ocorrência como não sanada. Este mesmo fato foi recorrente no exercício de 2012, sendo que a justificativa do gestor foi a mesma e o desdobramento dado pelo TCE/PI também, decretou a ocorrência como não sanada.

Em 2014 ocorreram pagamentos de despesas de exercícios anteriores com recursos do FUNDEB, (R\$ 4.200,00). O gestor argumentou que o fato se deu por falhas técnicas, mas que houve o estorno do valor. O TCE/PI analisou que o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores é um procedimento de exceção, pois desvirtua diretamente o planejamento orçamentário e financeiro anual do governo, uma vez que se trata de despesa estranha à previsão orçamentária vigente e que na prática, a despesa deixa de ser realizada em época própria, para qual foi devidamente aprovada. Com isso, para o TCE/PI esta ocorrência violou a programação daquele exercício, e deveria ser enxertada em orçamento futuro, para a qual não havia, inicialmente, a previsão de realização.

Assim, o TCE/PI recomendou ao gestor que, em casos de ocorrências de pagamento de despesas de exercícios anteriores, deve-se observar as medidas que resguardam a utilização do orçamento vigente, sob pena de que se inviabilizem as ações e, por conseguinte, as despesas efetivamente necessárias ao ano em curso.

Tendo em vista que na legislação do FUNDEB, os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos e que os eventuais

débitos de exercícios anteriores deverem ser pagos com outros recursos que não sejam originários do FUNDEB (art. 21 da Lei nº 11.494/2007).

Finalizando esta categoria de análise “Gestão Financeira”, em 2015, houve a inscrição de restos a pagar sem comprovação de saldo financeiro, no valor de R\$57.307,71 e o saldo de R\$42.469,07, portanto, restaram R\$ 14.838,64, sem comprovação, que deveriam ter sido excluídos do cálculo dos gastos com MDE, conforme determina a Resolução TCE/PI nº 09/2014, art. 23.

Como contraditório, o gestor argumentou ter adotado o Regime de Competência e que os valores foram excluídos do cálculo do limite de gastos no exercício de 2015, para posterior inclusão no exercício subsequente, quando do efetivo ingresso dos recursos federais. No entanto, para o TCE/PI, o gestor não comprovou que reconheceu na contabilidade os recursos pertencentes a este exercício e que somente seriam creditados no exercício financeiro subsequente e recomendou a adequação ao disposto no art. 42, da LRF, para que, ao final do mandato do prefeito, fossem honradas as obrigações assumidas.

Na categoria “Contratações” houve incidências nos anos de 2010, 2011, 2013, 2014 e 2016. Em 2010, houve o registro de Contratação por tempo determinado, em que o valor dos gastos com o magistério foi colhido no demonstrativo "Lista de Empenhos emitidos em dezembro/2010 da Unidade Orçamentária FUNDEB/SAGRES". Ressalta-se que do montante referente a estes gastos, registrado no demonstrativo (R\$ 552.316,47), foi excluído o valor de R\$ 4.500,00 correspondente às despesas com Contratação por Tempo Determinado. Neste caso, o TCE/PI constatou que essas contratações temporárias (no valor de R\$ 4.500,00) para serem consideradas no cálculo geral (R\$ 552.316,47), se faz necessário atender as determinações contidas na lei nº 8.745/93<sup>131</sup>, as quais devem ser feitas mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, prescindindo de concurso público.

Em defesa, a gestão municipal manifestou-se apenas anexando o contrato e a rescisão do contrato dos servidores temporários. Deixando de enviar a documentação relativa ao processo seletivo e também não se manifestando se houve ou não esse processo seletivo para contratação de pessoal.

---

<sup>131</sup> Esta lei trata da Contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inc. IX do art.37 da CF/88.

Em análise posterior ao contraditório do gestor, o TCE/PI julgou que essas contratações por tempo determinado foram efetuadas contrariando as determinações contidas na Lei nº 8.745/ 93 (lei que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público), e assim, persistiu a inadequação quanto aos procedimentos para a realização dessas despesas, com isso, a irregularidade foi parcialmente atendida.

Como forma de evidenciar o procedimento da prestação de contas para além do TCE/PI, apresentou para esse fato a decisão no Acórdão (nº 594/2013) em que houve o julgamento unânime de regularidade com ressalvas e aplicação de multa, de acordo com a manifestação do Ministério Público de Contas da contratação de pessoal por tempo determinado, sem observância da Lei 8.745/93.20/03/13. Assim, a certidão de finalização das prestações de contas, elaborada pelo TCE/PI, do exercício financeiro de 2010 foi concluída em condições de ser encaminhada à Câmara Municipal (art. 64 e 65 da Lei Orgânica do TCE/PI nº 5.888 de 19/08/2009), através da Secretaria da Segunda Câmara/Secretaria das Sessões do TCE/PI somente em 09/01/2014, portanto após 4 anos do fato ter ocorrido, representando um prazo muito longo para finalização do julgamento das contas municipais.

Por conta desta ocorrência, em 2010, nas contratações, o TCE/PI ainda enviou Comunicação à Procuradoria Regional do Trabalho para tomar conhecimento das contratações efetivadas sem concurso público.

Em 2011 ocorreu a reincidência da irregularidade em contratos, no valor de R\$ 3.600,00, ou seja, contratação por tempo determinado sem prévio processo seletivo, contrariando a Lei nº 8.745/93. Na defesa, o gestor municipal informou que estaria enviando o contrato da servidora, porém, a ocorrência não foi sanada na visão do TCE/PI, pois a justificativa não foi suficiente para dar o devido amparo legal aos gastos questionados, já que não foi apresentado o processo seletivo simplificado que atendesse às exigências contidas na Lei nº 8.745/93, embora o gestor tenha enviado a cópia do contrato.

Novamente em 2013 houve a Contratação de servidor sem concurso público, no valor registrado de R\$ 24.200,00. Como contraditório, o gestor municipal argumentou que a contratação da servidora (nutricionista) ocorreu para atender um programa do Governo Federal, mantido com recursos do mesmo, e que em razão da falta de repasse Financeiro desse Programa já iniciado, o município realizou vários pagamentos dessa

profissional sem concurso público para a finalização do Programa. Nos desdobramentos do TCE/PI foi observado que não foi anexado nenhum documento para comprovar a falta de repasses desse programa federal, e nem ao menos foi citado qual programa federal que não estava sendo repassado e assim, considerou a ocorrência não sanada.

Em 2014 e 2016, rescindiu o registro de Contratações indevidas de servidores (nutricionista e coordenador pedagógico) sem concurso público durante todo o exercício, no total de R\$ 50.400,00 em 2014 e de R\$ 46.200,00 em 2016. Para a ocorrência de 2014, o gestor argumentou urgência e anexou os contratados.

Em análise posterior ao contraditório do gestor municipal, o TCE/PI discorreu que embora o gestor tenha afirmando que foi feito a juntada de contratos, tais documentos não foram encontrados nos autos e ainda que os servidores tenham sido contratados por tempo determinado para atender necessidade temporária, tais contratos, para serem válidos, dependeriam de previsão legal autorizadora e de prévio procedimento seletivo simplificado, requisitos estes, que não foram demonstrados nos autos. E, sendo os contratos temporários, as despesas não deveriam ser inseridas no elemento de despesa denominadas de “Outros serviços Terceiros – Pessoa Física”. E assim, o TCE/PI entendeu como não sanada a ocorrência.

Já com relação a ocorrência de 2016, para sua defesa, o gestor informou que em nenhum momento houve má-fé ou dolo, quanto à aplicação correta das exigências solicitadas pelo TCE/PI e alegou as dificuldades encontradas, no âmbito administrativo e pessoal para dispor os documentos essenciais para a prestação de contas, problema este, que alegou vir tentando regularizar perante a Corte de contas. Em relação aos contratos dos servidores, informou os mesmos argumentos de 2014, ou seja, que os servidores foram contratados em caráter de urgência e para atender à necessidade do município, conforme contratos anexados e, se é que existissem falhas na prestação de contas, as mesmas seriam de natureza formal<sup>132</sup>, jamais devendo implicar em sanção, principalmente por ter agido de boa-fé, sem causar nenhum prejuízo ao erário público. Sobre a questão de crimes de responsabilidade, o gestor citou ainda outras jurisprudências do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) e Tribunal da Alçada Civil de São Paulo (TAC – SP).

---

<sup>132</sup> Observou-se que essa justificativa dos gestores municipais, que a irregularidade se trata de “natureza formal”, é recorrente nos relatórios de prestação de contas.

Na análise posterior ao contraditório, o TCE/PI informou que não foram localizados nos autos os contratos citados pelo gestor municipal e argumentou que, de acordo com a classificação orçamentária, tais despesas são decorrentes de serviços de natureza eventual prestados por pessoa física sem vínculo empregatício. Portanto, entende-se por serviços de natureza eventual, aqueles que são prestados esporadicamente, casualmente, não tendo uma relação de continuidade. O que não ocorreu no caso exposto, pois foi verificado que os serviços foram prestados durante o exercício, de forma contínua, e por serem serviços necessários ao bom funcionamento da máquina administrativa, forçoso se faz a realização de concurso público para contratação de servidores, nos termos transcritos no art. 37, II, da CF/88, caso em que para o TCE/PI permaneceu a ocorrência.

Na categoria “Contribuição Previdenciária”, destacou-se ocorrências nos exercícios de 2009, 2012 e 2013. Em 2009 registrou-se o não empenhamento das obrigações patronais, em que houve prejuízo aos servidores e futura dívida previdenciária para o município em que o gestor não se manifestou e que permaneceu a irregularidade.

No ano de 2012 houve imputação de encargos moratórios em que constatou-se empenhos de multas e juros sobre pagamentos extemporâneos de FGTS e INSS (fora do prazo legal), no total de R\$ 2.611,17. Como defesa, o gestor alegou que os municípios de pequeno porte teriam dificuldade em arcar com as obrigações patronais, principalmente as do INSS e que apesar do atraso no pagamento frente às dificuldades enfrentadas, o município já teria quitado o débito junto ao INSS, conforme destacou o próprio relatório da DFAM. Suscitou que a irregularidade apontada deveria ser desconsiderada, pois não teria havido ingerência do gestor, mas apenas dificuldades em arcar com os ônus das obrigações patronais, dificuldades que o próprio TCE/PI teria reconhecido.

Em análise, o TCE/PI asseverou que a justificativa apresentada não procedia, pois o gestor deve recolher suas obrigações legais dentro do prazo estipulado pela lei. Portanto, entender o contrário seria o mesmo que ser complacente com a falta de planejamento e controle interno do ente municipal, tendo em vista que o patrimônio público e a sociedade não podem ser penalizados por condutas e assim, o TCE/PI decretou não sanada a ocorrência.

No ano de 2013, observou-se duas ocorrências. Na ocorrência 1 houve ausência de recolhimento de INSS (R\$ 24.200,00) e ficou o relato de uma composição entre o município e o INSS, com as pendências incluídas em parcelamentos realizados pelo

município. Como contraditório, o gestor apenas alegou que o recolhimento foi objeto de parcelamento entre o município e o INSS. Como não anexou documentos para comprovar a realização do parcelamento a ocorrência foi considerada pelo TCE/PI como não sanada.

Na ocorrência 2 verificou-se pagamentos de encargos moratórios com o pagamento de multas e juros, INSS (R\$ 3.063,88). Para o gestor, a razão dos referidos encargos, se deu em virtude da disparidade dos valores dos repasses, em favor do município, que nem sempre são do mesmo valor, e por decorrência disso, informou que os pagamentos são realizados no repasse seguinte. Em suas análises o TCE/PI não acatou os argumentos e deixou o mesmo relato de 2012 pela mesma recorrência do fato.

No que se refere a categoria “Remuneração do Magistério”, observou-se ocorrências nos anos de 2007, 2009 e 2016, em que houve descumprimentos do limite mínimo legal de 60% dos recursos do FUNDEB no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (art. 60, § 5º do ADCT e no art. 22, da Lei Federal no 11.494/07) conforme estes três anos, nos percentuais subseqüentes: 51,39%, 42,07 % e 58,62%.

Em 2007, como contraditório do gestor, a defesa enviou um demonstrativo auxiliar das aplicações do FUNDEB em que foi especificado outro valor de base de cálculo e das despesas realizadas. Em 2009 a defesa limitou-se a informar que de acordo com o anexo do SIOP, o município teria cumprido o limite constitucional.

Já no ano de 2016, a defesa contestou o percentual com mais fontes de argumentos, quais sejam: alegou que desde a criação do FUNDEF/ FUNDEB, o município de Santo Antônio dos Milagres-PI foi um dos mais prejudicados, uma vez que praticamente recebeu de diferença do que repassou, apenas, R\$ 187.734,07, também alegou que ao fazer a média dos recursos recebidos, a título do FUNDEB, totaliza-se ao montante de R\$ 126.541,45 mensais, em que somente os gastos com o magistério foram aproximadamente R\$ 88.000,00 mensais, portanto, que consomem 69,54% dos recursos recebidos do FUNDEB.

O gestor argumentou também, que este fundo, como na maioria dos municípios piauienses, não se sustenta, tendo sempre que recorrer aos recursos ordinários do tesouro e, como de praxe a administração municipal que sempre tentou seguir as orientações repassadas por técnicos do TCE/PI, sendo que no exercício de 2016, foi diferente dos outros anos, porque nos anos de 2013 a 2015, quando o disponível na conta do FUNDEB não dava para honrar as folhas do magistério, eram feitos repasses entre contas do

montante que faltava para completar as folhas da conta do Fundo de Participação dos Municípios/FPM (grande parte dos recursos vinham dela) para a conta do FUNDEB, a fim de honrar a folha., conforme quadro:

Quadro 13 - Valores anuais dos recursos do FPM repassados à Conta do FUNDEB, expostos como justificativa adicional do gestor municipal de Santo Antônio dos Milagres-PI

<b>EXERCÍCIO</b>	<b>VALORES REPASSADOS PARA A CONTA DO FUNDEB (R\$)</b>
2013	39.500,00
2014	72.773,08
2015	88.000,00
2016	0,00*

Fonte: Relatório do TCE/PI prestação de contas de Santo Antônio dos Milagres-PI do ano de 2016.

\*Nota: Conforme Relatório, nesta tabela, não vieram expostos os valores repassados para a conta do FUNDEB de 2016.

Assim através deste quadro, o gestor municipal afirmou que, em 2016, não houve repasse do FPM para o FUNDEB e que em atendimento às informações prestadas pelos técnicos do TCE/PI, para que houvesse o equilíbrio das fontes de recursos, argumentou que foram feitas divisões na folha de pagamento a fim de que não houvesse atrasos nos salários e enviou outra planilha com os nomes de profissionais do magistério, valores e número de empenhos, seguidos com as respectivas divisões feitas referentes aos meses de junho (R\$ 20.999,55 e R\$ 4.512,21), julho ( R\$ 6.216, 28), outubro (R\$ 12.232,56), novembro (R\$ 6.220,00 e R\$ 4.900,00) e dezembro (R\$ 18.889,14) em que totalizou, R\$ 73.969,74.

O gestor municipal ainda destacou que não descumpriu o percentual mínimo legal de 60% dos recursos do FUNDEB para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, pois as despesas com esses profissionais foram apenas pagas com recursos da administração e que não poderia deixar atrasar os salários dessa honrada classe, visto que tinha dinheiro público para custear essa despesa com outras fontes e alega que assim o fez.

Em análise posterior ao contraditório, relativo a irregularidade no ano de 2007, o TCE/PI argumentou que a irregularidade não foi sanada, em razão de o demonstrativo enviado encontrar-se sem assinatura, sem o logotipo da prefeitura e sem documentação que dê suporte aos valores informados, pois a documentação que foi enviada pela gestão municipal, no sentido de esclarecer a falha, não se revestiu de caráter probatório. Com

relação a irregularidade de 2009, o TCE/PI avaliou que o anexo enviado nada falava a respeito do cumprimento dos índices e julgou a falha como não sanada.

Já com relação a irregularidade do ano de 2016, o TCE/PI afirmou que os argumentos da defesa não provam que dos recursos recebidos no exercício, 60% tenha sido aplicado em gastos com os profissionais do magistério e ressaltou que o FUNDEB visa a aplicação mínima de 60%, ao ano, para a remuneração dos profissionais da Educação Básica nos termos do art. 60, inciso XII, do ADCT, da CF/88 e que objetiva valorizar esse grupo de profissionais e seu cálculo incide, apenas, sobre o total dos créditos realizados na conta específica do Fundo no decorrer do ano e se destina, exclusivamente, à cobertura da folha de pagamento dos profissionais do magistério, em efetivo exercício no ensino básico público. Assim, o TCE/PI argumenta que apesar das justificativas apresentadas pelo gestor, é obrigação dos Estados, Distrito Federal e municípios destinarem o mínimo de 60% do FUNDEB para fins desse pagamento, portanto, fora do alcance de outro mandamento infraconstitucional que contenha regra distinta.

O TCE/PI também destacou que ao elaborar os instrumentos de planejamento municipal, por meio do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), o Administrador Público tem o dever constitucional de alocar os recursos de forma a atender, dentre outros, os gastos mínimos na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício e ao estipular a utilização deste mínimo à remuneração, permitiu um planejamento anual adequado para sua aplicação. Portanto, o TCE/PI observou é que a situação apresentada poderia significar que o plano de carreira e remuneração do magistério ou, ainda, a tabela de salários/vencimentos estivesse necessitando de revisão ou de atualização, de forma que, no mínimo, os 60% do Fundo, fossem destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério e com este exposto, considerou a ocorrência não sanada.

Em relação a categoria “Aplicação em MDE”, destaca-se as irregularidades ocorridas nos anos de 2008, 2012 e 2013. Em 2008 ocorreram despesas com qualificação de pessoal sem a relação das pessoas beneficiadas, em que o gestor não apresentou justificativa e conforme relatório da DFAM, durante os meses de abril a dezembro, foi pago com recurso do FUNDEB à Fundação Universidade Estadual do Piauí - FUESPI, no valor de R\$ 5.040,00, referente à capacitação de professores. Porém, não foram enviados o Projeto Político Pedagógico e a relação dos professores beneficiados,

documentos essenciais a uma avaliação da aplicação de recursos e desta forma, persistiu a irregularidade apontada.

Em 2012 ocorreram despesas incompatíveis com o ensino fundamental, (conforme art. 21, § 2º, da Resolução TCE/PI, nº 905), pagos a empresas de gênero alimentícios (doces, salgados, suco, margarina, copos, café, açúcar), no total de R\$ 989,40. Em defesa, o gestor municipal alegou que os alimentos foram adquiridos para servir os alunos de uma escola “M”, em virtude de eventos educacionais e culturais. Informou ainda que o valor gasto seria irrisório e compatível com a realidade do município, mesmo tendo sido utilizado dinheiro do FUNDEB, a aquisição não prejudicou o montante aplicado no fundo.

Em análise posterior ao contraditório do gestor, o TCE/PI julgou esta ação não procedente porque as despesas realizadas com programas suplementares de alimentação não integram o elenco dos gastos com MDE (art. 71 da LDB/96). Além disso, as despesas com eventos educacionais e culturais também não podem ser incluídas como gastos do FUNDEB, pois não são consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica (caput art. 70 da LDB/96) e assim, a ocorrência foi considerada pelo TCE/PI como não sanada.

No exercício financeiro de 2013 também observou-se o registro de despesas com gêneros alimentícios, portanto incompatíveis com o FUNDEB, no valor de R\$ 5.291,40 pagos a uma empresa “P”. Como defesa, o gestor relatou que, em atenção ao previsto na Resolução do TCE/PI nº 32/2012, o valor de R\$ 5.291,40, foi devolvido aos cofres públicos, conforme extrato anexado.

Em análise posterior ao contraditório do gestor, o TCE/PI admitiu a comprovação do ressarcimento do valor da conta do remetente/credor para a conta da PMSAM. Contudo, entendeu, que se a empresa prestou o serviço ou entregou a mercadoria, ela teria o direito a receber os valores acima, sendo, nesse caso, a responsabilização da ocorrência seria do gestor que autorizou as despesas incompatíveis com a MDE, conforme estabelece parágrafo 2º, do artigo 21, da Resolução do TCE/PI nº 32/2015. Portanto, a ocorrência foi considerada pelo TCE/PI como parcialmente sanada.

Com relação ao processo de tramitação da prestação de contas no TCE/PI, a última etapa é o Acórdão. Os Acórdãos<sup>133</sup> no TCE/PI são estruturados por unidades gestoras da

---

<sup>133</sup> Os Acórdãos, a que se refere esta pesquisa, são as decisões do órgão colegiado composto pelos Conselheiros do TCE/PI.

administração pública (como as contas do FUNDEB, da Fundação Municipal de Saúde, do Fundo de Previdência Social, dentre outras). Nesta pesquisa tratou-se, de modo geral, dos pareceres das contas de governo<sup>134</sup> e dos acórdãos das contas de gestão, por entender que essa avaliação final, contribui para um conhecimento relevante do perfil da gestão municipal, que tem reflexos na aplicação dos recursos do FUNDEB; e de forma específica, nos acórdãos as contas do FUNDEB, que é objeto desta pesquisa.

No Quadro 14, tem-se a síntese da série histórica de 2007 a 2016 das decisões dos Acórdãos das Contas de Governo e Gestão no município de Santo Antônio dos Milagres-PI:

---

<sup>134</sup> As contas de governo são votadas através da emissão de pareceres.

Quadro 14 – Pareceres das Contas de Governo e Acórdãos das Contas de Gestão e do FUNDEB de Santo Antônio dos Milagres-PI (2007 a 2016)

ANOS	CONTAS DE GOVERNO	CONTAS DE GESTÃO	CONTAS DO FUNDEB
2007	Aprovada com ressalvas	Regularidade c/ ressalvas. Multa de 200 UFRs	Irregularidade Multa 501 UFRs
2008	Reprovação na 1º e 2º gestão <sup>135</sup>	Irregularidade ao 1º e 2º gestor, Multas de 500 UFRs para cada	Regularidade c/ Ressalvas, Multa 500 UFRs (1º gestor) Irregularidade, Multa 500 UFIR (2º gestor)
2009	Aprovada com ressalvas	Regularidade c/ ressalvas. Multa 1.500 UFRs (Recurso de Reconsideração, antes era Irregular, contrária a decisão do MPC)	Irregular. Multa 500 UFRs
2010	Aprovada com ressalvas	Regularidade c/ ressalvas. Multa 1000 UFRs e contra o débito R\$ 90.000,72, MPC no RC não falou do débito	Regularidade c/ ressalvas, multa de 1200 UFRs
2011	Aprovada com ressalvas	Irregularidade, multa 1500 UFRs Após Recurso de Reconsideração mudou para regularidade c/ ressalva com multa de 1000 UFRs em 24/07/2014	Regular c/ ressalvas. Multa 200 UFRs
2012	Reprovadas <sup>136</sup>	Irregularidade. Multa 4000 UFRs, imputação de débito R\$105.551,16	Irregularidade. Multa 200 UFRs
2013	Aprovada com ressalvas	Regularidade c/ ressalvas. Multa 1.000 UFRs	Regularidade c/ ressalvas. Multa 300 UFRs
2014	Aprovada com ressalvas	Regularidade c/ ressalvas. Multa de 400 UFRs	Regularidade c/ ressalva =MPC Multas: pagamento de despesas anteriores (R\$4.200,00), 100 UFRs e Contratações s/concurso (R\$ 50.400,00) 300 UFRs
2015	Aprovada com ressalvas	Regularidade c/ ressalvas	Regularidade
2016	Em processo. Reprovação <sup>137</sup> , Voto relator (06/11/19) Depois: Aprovação c/ ressalvas (uma conselheira votou com o relator) em 08/11/2019. Certidão Publicação: 09/01/2020.	Em processo. Voto relator: Irregularidade. Multa de 4.500,00 UFRs, Depois: Regularidade com ressalvas, decisão unânime, multa de 1000 UFRs, discordando com o parecer ministerial em 06/11/19.	Impropriedades: Gasto com profissionais do Magistério/FUNDEB inferior ao limite legal (58,62%); Contratação de prestadores de serviços em substituição a servidores efetivos  Irregularidade c/ aplicação de multa de 750 UFR-PI, decisão unânime concordando com o parecer ministerial: 06/11/19.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Pareceres e Acórdãos do TCE/PI referentes a Santo Antônio dos Milagres-PI de 2007 a 2016.

De acordo com o Quadro 14, em Santo Antônio dos Milagres-PI, as contas de governo foram consideradas reprovadas nos anos de 2008 e 2012. Na relação entre os gestores foi observado que, em 2007, o gestor municipal foi o mesmo ordenador das despesas do FUNDEB e em 2008 passou a ser ordenador apenas dos recursos do FUNDEB até 31/03/2008, pois a partir de 01/04/2008, tanto o cargo de gestor municipal como o de ordenador dos recursos do FUNDEB passou a serem ocupados pelo vice-

<sup>135</sup> Este ano representou final de mandato municipal.

<sup>136</sup> Este ano representou final de mandato municipal.

<sup>137</sup> Este ano representou final de mandato municipal.

prefeito que assumiu as duas pastas em substituição do gestor anterior que teve, conforme Acórdão (fevereiro/2010), julgamento irregular por dois exercícios financeiros consecutivos nas prestações de contas de governo reprovadas (2008) e as contas de gestão do FUNDEB (2007), julgadas como irregulares (art. 122, III da Lei nº 5.888/09), com imputação unânime de multa no valor de 501 UFRs/PI ( art. 41, II , “b” e “c”, da Lei nº 4.721/94). Quando a irregularidade apresenta igual reincidência nas contas de governo e de gestão em relação ao período anterior, o Regimento Interno do TCE/PI no inciso I, art. 210, determina que:

Art. 210. 0. O Tribunal de Contas, no exercício da função fiscalizadora, aplicará sanção restritiva aos administradores e aos demais responsáveis quando da ocorrência dos seguintes atos e/ou condutas:  
“I - julgamento irregular de contas por dois exercícios financeiros, consecutivos ou não: Sanção - inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração estadual ou municipal, por prazo não superior a cinco anos” (PIAUÍ, 2014).

Referente ao exercício de 2009, quanto as contas de Gestão, o Acórdão foi modificado para uma apuração contrária ao MPC, em que se alterou o termo irregularidade para regularidade com ressalvas, mantendo a aplicação da multa no valor de 1.500 UFR/PI, sendo publicado no Diário Oficial Eletrônico (DOE) do TCE/PI, em 05/09/2013. Quanto as contas do FUNDEB, em Acórdão (nº 3453/11), foram julgadas irregulares com multa ao gestor de 500 UFR/PI. Em 15/01/12, houve o Recurso de Reconsideração individual do gestor referente a este Acórdão do FUNDEB, solicitando a reforma do julgamento de irregularidade para regularidade com ressalva e a exclusão da multa.

Em 2009 verificou-se após solicitação de recurso de reconsideração, que houve análise minuciosa, e detectado que não foi computado os valores com INSS, pois eles eram feitos através de débito automático, diretamente na conta do FPM, conforme documentos. Pode-se destacar ainda que, considerando os pagamentos realizados para o INSS, o município atingiu o índice de gastos com os profissionais do magistério.

A presente irregularidade denota caráter gravíssimo, possuindo o condão de reprovar as contas do FUNDEB. E assim, ante o exposto, verificou-se que a maioria das irregularidades no fundo em comento remanesceram após apreciação da peça recursal, valendo citar as de maior gravidade que possuíram o condão de reprovar as contas, ou seja, os gastos com os profissionais do magistério (42,07%) inferior ao limite fixado no

art. 60, § 50 do ADCT e as inúmeras falhas na formalização de certames e contratação de fornecedor diverso do adjudicado na licitação.

Além disso, conforme o SIOPI demonstrou, o município atingiu o índice Constitucional, contrariando o relatório, que apontou que os gastos com magistério, apenas o percentual de 42,07%, negar-lhe provimento, mantendo a Decisão do TCE/PI, materializada pelo Acórdão de nº 3.453/2011, considerando que as alegações e documentações apresentadas não foram suficientes para atender ao pedido do recorrente, em especial, no que se refere à falha remanescente quanto ao limite constitucional de gastos com o magistério.

Como conclusão o MPC opinou pelo não conhecimento do presente recurso de reconsideração e, no seu mérito, pelo improvimento, mantendo-se a decisão do TCE/PI, observadas no Processo TCE/PI nº 16.276/10 (referente ao exercício de 2009), em todos os seus termos, sugerindo a comunicação da divisão técnica responsável pela análise das contas do município de Santo Antônio dos Milagres-PI, exercício 2012, para apuração do montante. Ressalta-se que, a gestão de 2009 também teve como resultado a irregularidade nas contas do FUNDEB em que o gestor municipal também ocupou as duas pastas a frente deste município.

Como houve o pedido, por parte do gestor municipal, de Reconsideração na avaliação das contas do FUNDEB julgadas irregulares no exercício de 2009, foi observado que o MPC opinou pela não Reconsideração ao pedido e em no seu mérito opinou pelo improvimento, mantendo a decisão da corte de contas em todos os seus termos, inclusive pela falha remanescente quanto ao limite constitucional de gastos com o magistério (42,07%). Contrário ao MPC, o pleno do TCE/PI acatou o Pedido de Reconsideração e em julgamento, por decisão unânime, ao final negou-lhe também provimento.

Nesse caso, observa-se que o MPC teve uma ação determinada, fixa e decidida por conta, especialmente, da lei que determina o pagamento mínimo de 60% para os profissionais do magistério em efetivo exercício e sua incidência ter representado uma falha gravíssima. Já o pleno do TCE/PI, embora entendendo desta situação ilegal, preferiu acatar o posicionamento do gestor municipal até as últimas instâncias legais que assegura suas ações e somente depois de ouvir o coletivo da corte, julgou por decisão unânime com a negação do provimento do pedido de Reconsideração.

Nas contas de gestão da PMSAM, ressalta-se que em 2010, como foram consideradas irregulares no julgamento final, houve a aplicação de multa e imputação de débito no valor de R\$ 90.000,72 (conduta omissiva do gestor junto a Eletrobrás). Também evidenciou-se o registro de envio de comunicação ao Promotor de Justiça da Comarca (município) para que acompanhasse o efetivo ressarcimento ao erário (recursos financeiros públicos) do valor condenado. E nas contas do FUNDEB foi considerada regular com ressalvas, com aplicação de multa de 1200 UFRs, devido a irregularidade de contratação por tempo determinado sem processo seletivo.

Destaca-se que a aplicação de multa pelo TCE/PI ocorre quando há algum descumprimento da legislação que não imputa dano/prejuízo ao erário (a exemplo de licitação fora do prazo, documentos enviados fora do prazo) e que quando efetivadas, o valor da multa é destinado ao Fundo de Modernização do TCE/PI. Destaca-se ainda que o valor da UFRs é calculado pela Secretaria de Fazenda (SEFAZ-PI), sendo em 2019 o valor de R\$ 3,24 (conforme Decreto nº 18060/2018) e o valor de 2020 é de R\$ 3,53 (conforme Decreto nº 18740/2019), representando uma diferença de apenas R\$ 0,11 a mais para 2020<sup>138</sup>. Quando há prejuízo ao erário, o TCE/PI imputa débito no valor do prejuízo, devendo o valor do dano ser corrigido e atualizado em valores percentuais.

Em 2012 as contas do FUNDEB foram consideradas irregulares com aplicação de multa de 200 UFRs e em 2011, 2013, 2014 as contas do FUNDEB foram consideradas regulares com ressalvas, com multas, respectivamente, de 200 UFRs devido a contratação por tempo determinado sem prévio processo seletivo e o pagamento na conta caixa superior ao valor permitido; 300 UFRs devido a contratação de nutricionista sem concurso público e não recolhimento do INSS; e em 2014 duas multas de 100 UFRs e 300 UFRs, devido a irregularidade do pagamento de despesas anteriores (R\$4.200,) e de contratações sem concurso (R\$ 50.400,00), já em 2015 as contas do FUNDEB foram consideradas regulares.

Cabe evidenciar que desde 04 de dezembro de 2015, o TCE/PI vem alimentando uma página com atualização até agosto de 2018, denominada de “Cidadão/sanções aplicadas pelo TCE/PI” em que consta a relação de gestores de despesas públicas reprovadas (Contas de Governo) e irregulares (Contas de Gestão) junto ao TCE/PI, conforme seu Regimento Interno, art. 214: “o Tribunal de Contas publicará o cadastro

---

<sup>138</sup> Disponível em: <https://webas.sefaz.pi.gov.br/legislacao/asset/a0bbc32a-0836-4dd2-b8c8-9a7f2cc6263b/TABELA+DE+UFRS-PI?view=publicationpage1>. Acesso em: 10 jan. 2019.

dos órgãos e das pessoas físicas e jurídicas às quais foram aplicadas sanções restritivas” (PIAUÍ, 2014).

Ressalta-se que, em 2016, as contas já foram analisadas constante já autorização para publicações mas ainda não consta a certidão de finalização. No processo consta o voto do relator (06/11/2019), favorável à reprovação das contas de governo, favorável à irregularidade com aplicação de multa no valor de 4.500 UFRs para as contas de gestão e favorável à irregularidade com aplicação de multa no valor de 750 UFRs, para as contas do FUNDEB, devido o gasto com os profissionais do magistério em efetivo exercício ter sido inferior ao limite legal de 60% (58,62%) e a irregularidade na contratação de prestadores de serviços em substituição a servidores efetivos. No geral as irregularidades identificadas foram: envio intempestivo da LOA; ausência de publicação dos decretos; envio intempestivo da prestação de contas mensal; insuficiência na arrecadação da receita tributária; gasto com os profissionais do magistério/FUNDEB inferior ao limite legal (58,62%); divergência verificada na Demonstração da Dívida Flutuante; avaliação do município – Portal da Transparência.

A partir destas irregularidades no dia 08/11/2019, outro conselheiro pediu vistas ao processo e ocorreu um novo julgamento contrário a reprovação, portanto, atenuando o julgamento anterior, e modificando para aprovação com ressalvas às contas de governo, sob os seguintes argumentos: percepção que a arrecadação do município vem caindo ao longo dos anos, de 2013 a 2016; a observação que as despesas com MDE atingiram o percentual de 25,09%, portanto, cumprindo o índice constitucional e que o descumprimento do limite de gastos com magistério, não representa um fato, que *per se*, fosse suficiente para justificar a reprovação das contas de governo, tendo em vista a diferença mínima entre a despesa efetuada e o limite constitucional.

Assim, através do voto do relator-vencedor<sup>139</sup>, foi emitido um novo voto para “aprovação com ressalvas” às contas de governo que pelos motivos acima elencados, e considerando a evolução do portal da transparência do município foi positiva. O voto do novo relator, portanto, divergiu do primeiro relator e do MPC, alterando a situação para Aprovação com Ressalvas das Contas de Governo, no exercício de 2016, sob as alegações acima apresentadas. Quanto às demais contas, no mérito, esse novo relator acompanhou

---

<sup>139</sup> No geral, quando em votação pelo colegiado, houver discordância em maioria com o voto do relator do parecer prévio, um outro relator-vencedor será o novo relator responsável por um novo parecer, contrário ao primeiro.

o outro relator, com exceção da aplicação da multa e nas contas que foram julgadas Regulares com Ressalvas, ele votou pela exclusão da multa.

Nesse caso de 2016, ressalta-se que a ação direta do novo relator do processo de apreciação das contas alterou significativamente o teor das medidas punitivas para combater a irregularidade, especialmente a que se referia ao não pagamento com os profissionais do magistério em efetivo exercício ter sido inferior ao limite legal de 60%. Passando este relator a alegar o cumprimento da obrigação apenas nos 25% do conjunto do MDE, sem especificar a aplicação constitucional em remuneração do magistério que deveria ter sido gasto.

Assim, neste município, as multas aplicadas nos anos de 2012, 2013, 2014, respectivamente, nos valores de 200, 300, 400 UFR, somente a multa referente a conta do FUNDEB do ano de 2012 e 2013 foram pagas, a de 2014 não foi paga e o débito ainda se encontra em aberto. Em 2015 não teve aplicação de multa e em 2016, ainda está em fase de prazo recursal. Ressalta-se que essas informações foram coletadas via protocolo na Divisão de Acompanhamento e Controle das Decisões do TCE/PI (DACD) e só foi possível a disponibilização dessas informações a partir do ano de 2012.

#### **6.2.2. Análise das prestações de contas do FUNDEB de Lagoa Alegre-PI, conforme relatórios, pareceres e acórdãos do TCE/PI, de 2007 a 2016**

As análises do município de Lagoa Alegre – PI (médio porte) foram realizadas através do acesso aos relatórios, pareceres e acórdãos disponibilizados pela TCE-PI, em que selecionou-se, especificamente, as constatações decorrentes do FUNDEB nos anos de 2007 a 2016, tendo em vista que o TCE-PI fiscaliza todos municípios do Estado anualmente. A seguir tem-se a tabela 19 com a frequência das irregularidades constatadas no município de médio porte, Lagoa Alegre –PI (2007 a 2016):

Tabela 19 – Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do município de Lagoa Alegre-PI fornecidas pelo TCE/PI

<b>LAGOA ALEGRE-PI (TCE/PI 2007 - 2016)</b>			
	<b>Categoria</b>	<b>n</b>	<b>% Total</b>
Ocorrências	Aquisição/licitação e prestação de contas	19	32%
	Gestão financeira	16	27%
	Aplicação em MDE	10	17%
	Remuneração do Magistério	07	12%
	Contribuição previdenciária	3	5%
	Contratações	3	5%
	Transporte escolar	1	2%
	<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados coletados no TCE/PI

Neste município, a gestora a frente do executivo municipal foi a mesma nos anos de 2007 e 2008. De 2009 a 2016, com exceção dos anos de 2013 e 2014 quem ficou à frente foi outra gestora, sendo que de 2009 a 2012 as responsabilidades desta segunda gestora foram apenas quanto às contas de governo (julgamento político), pois as responsabilidades sobre as contas de gestão foram assumidas por três outros ordenadores das despesas do FUNDEB que se sucederam nos anos desta gestão. O gestor eleito para administrar o município, a partir de 2013, ficou na gestão só até maio de 2014<sup>140</sup>, voltando ao poder a mesma gestão anterior a este período.

Na mesma perspectiva do município de Santo Antônio dos Milagres-PI (pequeno porte), as categorias da tabela 15 mais frequentes no decorrer dos anos no município de Lagoa Alegre-PI, foram: “Aquisição, Licitação e Prestação de Contas”, nos anos de 2007 (03), 2008 (03), 2009 (05), 2010 (1), 2011 (1), 2012 (1), 2014 (03), 2015 (1) e 2016 (1); “Gestão Financeira” 2010 (02), 2011 (04), 2012 (05), 2013 (02), 2015(1), 2016 (02); “Aplicação em MDE” nos anos, 2010 (2), 2011 (1), 2012 (5) e 2016 (2) e “Remuneração do Magistério” nos anos 2009 (02), 2010 (1), 2011 (1) e 2012 (3). Seguida das demais categorias em menores incidências “Contribuição Previdenciária” 2010 (2), 2015 e 2016, “Contratações” 2009 (2) e em 2011 e “Transporte Escolar” 2012 (1).

Nas duas primeiras categorias mais destacadas, tem-se, de forma geral, algumas constatações. Na “Aquisição/licitação e prestação de contas”, houve fragmentação de despesas (gás de cozinha, combustível, lubrificantes, aluguel, locação/frete de veículos,

<sup>140</sup> A gestora de 2007 e 2008 fez parte desta gestão de 2013 e 2014 como ordenadora das contas do FUNDEB.

livros, carteiras, serviços gráficos) no processo licitatório, e envio reincidente e intempestivo de peças das prestações de contas. Na “Gestão Financeira”, observou-se pagamento irregular de gêneros alimentícios não recebidos pela escola, pagamentos de profissionais do magistério não identificados na escola, devolução de muitos cheques em outras pastas, dentre outros.

Destaca-se, entretanto, que nesse município, em relação ao demais deste estudo, as ocorrências foram maiores (59 ocorrências), praticamente acima do dobro de ocorrências com relação ao município anterior e, de certa forma, mais graves não apenas nas categorias acima descritas, como nas demais. Também, neste município, observou-se muitas denúncias de irregularidades protocoladas e apuradas, conforme relatório do TCE/PI, bem como, da mesma forma, ocorreu o afastamento do gestor municipal.

Na “Aquisição, Licitação e Prestação de Contas” as 19 irregularidades: ocorreram em 2007 (03), 2008 (03), 2009 (05), 2010 (1), 2011 (1), 2012 (1), 2014 (03), 2015 (1) e 2016 (1).

Em 2007 ocorreram 1) e 2) ausência de peças exigidas pela Resolução do TCE/PI nº 1276/04, em dois momentos, como: cópia da legislação instituidora do conselho municipal do FUNDEF e suas alterações, em até 60 dias da publicação; relação nominal dos profissionais do magistério com lotação e remuneração junto ao balancete de janeiro e nos demais balancetes as alterações supervenientes; cópia dos processos licitatórios, referentes às inexigibilidade; Despesas relacionadas ao mesmo objeto (compras e serviços), realizados continuamente e de forma fragmentada com somatório acima do limite fixado para dispensa do processo licitatório (R\$ 18.660,81), com a aquisição de material: de construção (R\$ 8.907,30) e de material de expediente (R\$ 9.753,51); Improriedades em licitações/contratos e 3) pagamentos de despesas de exercícios anteriores com recursos do FUNDEB pagas ao INSS/obrigações patronais (R\$ 22.892,71).

Na ocorrência 1 e 2, pois foi recorrente em dois momentos, apesar de a gestora ter enviado a documentação ausente em sua defesa, sendo que no segundo fato, houve o envio da documentação como forma de sanar o erro a menor do saldo bancário, as falhas foram consideradas parcialmente sanadas pelo TCE/PI, pois permaneceu a intempestividade. Ao fato 3, em que houve cobrança indevida de INSS de contratados anteriores, o gestor não justificou a falha em questão, e o TCE/PI considerou que eventuais despesas devem ser pagas com outros recursos que não sejam provenientes do

FUNDEB, porque os recursos do exercício devem ser aplicados dentro do próprio exercício, necessitando de um planejamento do gestor para que não prejudique o exercício seguinte e assim, a falha permaneceu com sugestão de se reprovar as contas em análise.

Em 2008 houve três ocorrências, a ocorrência 1 foi a reincidência quanto ao não envio de peças componentes da prestação de contas. A irregularidade 2 foi a ausência de procedimentos licitatórios, quanto: aquisição de carteiras escolares; material de limpeza e escolar, aquisição de combustível e derivados (despesa fracionada); aquisição de material de construção; serviço de reforma nas escolas. Na ocorrência 3 houve cobrança indevida de ISS de contratados por tempo determinado.

Ao fato 1 a gestora fez o envio de forma intempestiva das peças: conciliação bancária (saldo) do extrato foi diferente do saldo da razão contábil, referente ao mês de janeiro; demonstrativo dos adiantamentos concedidos, referentes aos meses de janeiro a dezembro; relação dos contratos e atos jurídicos análogos.

Como contraditório, na ocorrência 2, a gestão municipal anexou aos autos a cópia do procedimento licitatório, tais como: Carta Convite relacionada a aquisição de carteiras, material de limpeza escolar e cópia da Tomada de Preços (cópias dos procedimentos licitatórios), extemporânea, relacionados ao fracionamento da despesa com o combustível e derivados e o material de construção. Com relação a irregularidade 3 a gestora não justificou a falha em questão.

Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI afirmou que a apresentação de argumentos foi insuficiente para sanar as ocorrências, pois houve o envio intempestivo de todas as peças elencadas e o saldo da conta caixa ficou negativo em diversos meses do exercício *sub examine*, uma impossibilidade contábil que configura indícios de manipulação de valores para alcançar determinado resultado. Apenas uma falha foi considerada parcialmente sanada, referente a despesas relacionadas a aquisição de carteiras, material de limpeza e material de construção. Quanto a aquisição de combustível e derivados, apesar de ter sido publicado no DOM, não foi dada a ampla publicidade em jornal de grande circulação contrariando, o que dispõe o artigo 21, inciso III do Estatuto das Licitações e com isso a falha foi considerada não sanada.

Sobre a ocorrência 3, cobrança indevida do ISS, para o TCE/PI, a gestão municipal limitou-se a apresentar atenuante que, por si só, não elidiu a irregularidade apontada (cobrança indevida).

Dentre as cinco ocorrências na categoria “Aquisição, Licitação e Prestação de Contas” em 2009 houve por duas vezes, porém em momentos diferentes, ocorrências 1) e 2) a ausência e/ou irregularidades de processos licitatórios em que constatou-se o fracionamento de despesas (combustível/R\$ 20.480,20 e material permanente/R\$ 11.164,50), cujo valor ultrapassou o limite de dispensa de licitação. As despesas totalizaram o valor de R\$ 31.644,70 (1º gestor/ordenador das despesas, 01/01/09 a 31/03/09) e pelo 2ª gestora/ordenadora da despesa (01/04/09 a 31/12/09 ) de forma similar, houve o fracionamento de despesas relacionadas ao mesmo objeto, com valor acima do limite de dispensa de licitação, totalizando, R\$ 163.210,55, distribuídos em ausência de licitação nos itens: aquisição de combustível (R\$ 58.196,76), junto aos credores(dois posto de gasolina); aquisição de livros didáticos (R\$ 15.965,00), junto a uma Editora; ocorrências de fragmentação (credores diversos) de despesas: material de construção (R\$15.766,59), material de expediente (R\$ 50.964,01), material permanente (R\$ 12.916,00), peças para veículos (R\$ 9.402,19); material de expediente; material permanente, peças e veículos.

Como contraditório, para as ocorrências 1 e 2, o primeiro gestor e a segunda gestora alegaram que a compra do combustível foi realizada por contratação direta com base em hipótese de inexigibilidade de licitação, pois no município há apenas um único posto de combustível na cidade. Sobre o material permanente, o primeiro gestor informou que optou pela contratação direta, pois sempre foram feitas assim aquisições de pequeno valor porém, ocorreu que as aquisições no exercício de 2009 ultrapassaram os valores previstos para dispensa de licitação. O segundo gestor ainda alegou que a ausência de licitação é uma falha formal e que não houve danos ao erário, pois os bens foram adquiridos a preço de mercado, a fim de atender uma situação imprevisível e urgente e que foi realizada adesão ao sistema de registro de preços do município de José de Freitas-PI (vizinho a Lagoa Alegre-PI), em período de emergência, todavia, não enviou o processo de adesão.

Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI julgou todas as falhas descritas acima como não sanadas, pois a falha na aquisição de combustíveis deveria ter sido antecedida de procedimento formalizado, conforme o artigo 26 da Lei nº 8.666/93, como também ter sido registrado, por meio eletrônico, na página do TCE/PI, de acordo com o artigo 56 da Resolução TCE/PI nº 1.804/08, sendo que nenhuma dessas providências foram adotadas pelos gestores. Na aquisição de material permanente, livros didáticos,

material de construção, peças para manutenção de veículos, entre outros, para o TCE/PI esta é uma despesa previsível, não havendo justificativa para a contratação sem licitação e que a urgência decorrente de falta de planejamento não serve de fundamento para a contratação por dispensa de licitação.

Por duas vezes e em períodos diferentes para ambos os gestores, ocorrências 3 e 4, houve despesas com aluguel/locação/frete de veículos, sem o envio da relação de veículos, dos contratos e dos processos licitatórios que totalizaram o valor de R\$ 2.450,00 relativo ao primeiro gestor e ao segundo gestor o valor total foi no total R\$ 195.924,97.

Como contraditório, na ocorrência 3, o gestor enviou apenas uma relação com o nome dos proprietários de veículos alugados, sem dar informações sobre os veículos; na ocorrência 4, não houve manifestação e na visão do TCE/PI a ocorrência não foi sanada.

Na ocorrência 5, também houve o envio intempestivo de peça integrante da prestação de contas, pois foi notado a ausência do Demonstrativo Financeiro mensal/FUNDEB, referente ao mês de junho (documento exigido pela Resolução TCE/PI nº 1.804/08), em que o segundo gestor acusou o envio da peça. Porém, para o TCE/PI, a peça não foi encontrada com a defesa do FUNDEB e sim na defesa da Prefeitura. Neste caso, o TCE/PI, entendeu a falha sanada parcialmente, em razão do envio intempestivo, à luz da Resolução nº 1.804/08 TCE/PI.

Pelo mesmo gestor de 2009 a frente do executivo municipal, nos anos de 2010 e 2011 foi detectada uma ocorrência para cada um destes anos na categoria “Aquisição, licitação e prestação de contas”, ambas de natureza grave<sup>141</sup>. Em 2010 houve o registro de licitações e contratos que totalizaram a soma de R\$ 168.317,66, subdivididos em despesas como: aquisição de combustíveis e lubrificantes, (R\$ 75.765,72), distribuídos em dois postos distintos com valores de R\$ 68.315,08 e R\$7.450,64; compras e serviços acima do limite licitatório (em discordância com o art. 2º e art. 23 e incisos da lei nº 8.666/93); aluguel de veículos e transportes de professores no valor de R\$79.701,00; aluguel de veículos e transporte de alunos no valor de R\$62.294,22; locação de um automóvel da marca Siena no valor de R\$18.500,00 e locação de veículos diversos no valor de R\$7.822,22.

---

<sup>141</sup> Conforme Resolução TCE/PI nº13 de 30/11/2011 (classifica as irregularidades para apreciação e julgamento das contas anuais da Administração Pública Estadual e Municipal pelo TCE/PI e dá outras providências), o fato de 2010 provavelmente deve-se ao fato de infringir a lei de licitação nacional nº 8.666/1993 e a lei nº 10.520/2002 (licitação modalidade Pregão) e demais legislações vigentes. E em 2011 por estar em desacordo com os artigos 23, §§ 2º e 5º, e 24, I e II, da lei nº 8.666/1993.

Já em 2011, não diferente dos demais anos aqui já analisados, houve fragmentação de despesas que ultrapassou o limite licitatório com transporte de alunos (R\$105.413,70) e professores (R\$53.028,68), consistindo em irregularidades reincidentes e não finalizada no Sistema Licitações *Web* registros alusivos ao Pregão nº 02/2011.

No contraditório para 2010, o gestor não enviou nenhum documento, embora, foram encontrados nos autos, três contratos sobre locação de veículos para transporte escolar, porém foram insuficientes para sanar a pendência explicitada. Em 2011, o gestor alegou que a fragmentação das despesas configuram bens de necessidade urgente e primordial; a dificuldade em se fazer um processo licitatório em um município pequeno; a insuficiência de recursos financeiros para fazer um processo licitatório; as aquisições foram feitas ao tempo de surgimento das necessidades e de acordo com a disponibilidade dos recursos; alegou o princípio da realidade, tendo em vista a dificuldade da cidade ser localizada no interior do Piauí, daí a inviabilidade de competição. O gestor ainda enviou anexo em sua defesa algumas peças referentes ao Pregão nº 002/11.

Em análise posterior ao contraditório, referente a ocorrência de 2010, o TCE/PI entendeu que os documentos foram insuficientes para sanar a pendência destacada e considerou a pendência apenas parcialmente atendida.

Para 2011, o TCE/PI julgou não sanada a ocorrência, pois as falhas descumpriram a Lei nº 8.666/93, relacionadas à ausência: do comprovante de publicação do ato de designação do pregoeiro e respectiva equipe de apoio no Diário dos Municípios (art. 3º, IV, e 9º, lei nº 10.520/02, c/c art. 38, III da Lei nº 8.666/93 e art. 28, IV e parágrafo único, Constituição do Estado do Piauí); de comprovação da verificação da autenticidade das certidões emitidas de forma eletrônica (art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º, lei nº 10.520/02); da comprovação de pesquisa de mercado em pelo menos três fornecedores do ramo relacionado ao objeto da licitação, visto que impossibilitou a adequação do objeto licitado aos preços praticados no mercado que deveriam ter constituído como anexos do edital como parte integrante do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, pois o orçamento estimado dá consistência à execução do orçamento público (artigos 40, § 2º, II e 43, IV); na observação do prazo para a publicação resumida do instrumento de contrato, que deveria ter sido providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura (artigo 61, parágrafo único). O TCE/PI ainda ressaltou que constava a informação porém não foi

finalizada junto ao Sistema de Licitações *Web* do TCE/PI, descumprindo a Resolução TCE/PI nº 905/09 em seu artigo 66.

Em 2012 houve uma ocorrência referente a licitações e contratos com despesas sem prévia licitação (R\$40.467,19), durante todo o exercício, cumprindo destacar que após consulta ao sistema Licitações *Web*, não foi encontrado registro do certame finalizado pelo gestor em três empresas nos valores correspondentes a cada de R\$ 22.015,00, R\$ 14.072,19 e R\$ 4.380,00. A ocorrência foi considerada não sanada porque não houve justificativa do gestor. Quanto ao valor empenhado e pago de R\$ 48.789,47 em reformas de escolas, o gestor em sua defesa, juntou cópia da Inexigibilidade nº 02/2012, Carta Convite nº 006-A/2012, Convite nº 006/2012.

Como contraditório, o gestor apresentou a cópia Inexigibilidade nº 007/2012 da Tomada de Preços nº 017-A/2012 e outros documentos como notas fiscais e comprovantes de transferências. Para o TCE/PI, o fundamento para a realização da Inexigibilidade nº 007/2012, a existência de apenas uma empresa, não é prova válida, pois contradiz com a realização da Tomada de Preços nº 017-A/2012, “à qual acudiu uma empresa interessada (Posto K), diversa da contratada pela inexigibilidade (Posto F)”. Além do mais, foram realizados dispêndios junto a um terceiro credor (Posto S), que não figura em nenhum dos procedimentos citados. Portanto que “não se justifica a contratação direta sob a alegação de existência de uma única empresa no município” e além disso, “a Tomada de Preços nº 017-A/2012 não foi finalizada no Licitações *Web*”. A ocorrência foi considerada não sanada.

Houve também o fracionamento de despesas para aquisição de material elétrico e hidráulico apurado no valor de R\$17.107,60, e em fornecimento de alimentação no valor de R\$15.802,00 ambos sem justificativas e por isso sem ocorrências sanadas.

Na fragmentação de despesas de transportes em geral (professores, alunos, coordenadores, orientadores, entre outros), o valor durante o exercício foi de R\$ 180.488,00. O gestor apresentou cópia do Pregão Presencial nº 001/2012, mas para o TCE/PI, o procedimento resultou na contratação de inúmeros prestadores de serviços, porém, não constaram entre os contratos enviados o referente a um dos credores contemplados e o certame não foi finalizado no sistema Licitações *Web*. Então, a ocorrência foi avaliada em não sanada.

Em análise posterior ao contraditório, TCE/PI discorreu ainda que o procedimento de dispensa, fundamentado no fracasso da Carta Convite nº 006-A/2012, resultou na

contratação da empresa que recebeu os recursos financeiros, porém, o procedimento não teria motivo para a escolha da contratada, nem a justificativa para o preço combinado, a partir de prévia pesquisa de mercado, portanto, não foram atendidas as formalidades constantes no art. 26, da lei nº 8.666/93. O fato foi agravado pela constatação de que na Carta Convite nº 006/2012, realizado anteriormente e destinado também à reforma da escola, culminou na seleção de uma empresa, dentre quatro empresas participantes, que, no entanto, não foi contratada. E assim, a ocorrência foi considerada não sanada. Neste ano também houve reincidência no fracionamento de despesas que totalizaram R\$ 186.044,93 distribuídos em três postos de gasolina.

O ano de 2014 foi atípico quanto ao poder executivo, neste período estudado, pois houve três gestores a frente do município conforme os períodos: 01/01/14 a 27/05/14, 29/05/14 a 03/09/14 e 03/09/14 a 31/12/14. Nesse ano, foram detectadas 03 irregularidades todas pertencentes a categoria “Aquisição, licitação e prestação de contas” em Lagoa Alegre/PI.

Sendo que a irregularidade 1 ocorreu ainda na primeira gestão que ficou até 27/05/14, relacionada a ausência de licitação na aquisição de livros (R\$ 26.070,00) em que não se apresentou defesa. Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI registrou a impossibilidade de análise das contas, tendo em vista o silêncio da defesa, assim considerou a ocorrência como não sanada. Em análise o TCE/PI, explicitou ainda que o município teve suas contas bloqueadas em 26/04/15, devido a inadimplência junto a Companhia elétrica Eletrobrás.

A 2ª ocorrência registrada aos gestores subsequentes foram referentes: ao fracionamento de despesa com a aquisição de peças e acessórios para veículos (R\$ 12.460,00), ao material de limpeza e higienização (R\$ 9.389,36) no total de R\$ 13.281,02; a aquisição de combustível (R\$ 10.000,00), total de R\$ 54.100,00 e a serviços gráficos (R\$ 8.238,50) com total de R\$ 13.750,60. Para estes casos, novamente não houve defesa e o julgamento do TCE/PI pela manutenção das irregularidades.

Também houve, como irregularidade 3, o registro sobre licitações e contratos em que foi detectada a ausência de licitação na aquisição de combustível e GLP/Gás liquefeito de petróleo, no valor, R\$ 12.907,51 e em outro momento houve a aquisição de GLP envasado (R\$ 12.249,98), aquisição de combustíveis e lubrificantes (R\$ 13.608,50), fracionamento de despesas neste mesmo produtor (R\$ 12.507,0), no transporte de alunos (R\$11.340,00) e transporte de professores (R\$ 8.117,52).

Nestes casos 2 e 3, como contraditório, a gestão municipal informou que enviou todos os processos licitatórios de 2014 e utilizou os mesmos argumentos relativos as mesmas ocorrências no processo de licitação, quando esteve à frente deste município em gestões passadas, como: fragmentação na aquisição de bens devido com a necessidade urgente e primordial; dificuldade em se fazer um processo licitatório em um município pequeno porque não existem muitos interessados em participar do certame, fazendo com que em muitas vezes ocasionasse a contratação direta; que às despesas relacionadas com o mesmo objeto realizadas continuamente e de forma fragmentada, deu-se por falta de recursos suficientes para proceder o processo licitatório; e que as aquisições foram feitas à medida que iam surgindo as necessidades e em acordo com a disponibilidade dos recursos.

Informou ainda que um processo licitatório exigia diversos trâmites legais, tempo e que a urgência no caso era patente e exigiu ação imediata. Sendo que em determinadas situações, alguns dispositivos normativos não podiam funcionar como empecilhos para efetiva ocorrência do bem comum e que, portanto, a falha deveria ser relativizada por conta da efetivação do benefício à população.

O gestor ainda argumentou sob o prisma de um processo do TCU (nº TC - 300.061/95-1), que por meio da decisão de (nº63/98 Plenário), se pronunciou em relação a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, com base na Lei nº 8.666/93, por deixar claro que sua viabilidade deveria ser quando há competitividade, pois, não havendo a possibilidade desta, seria um absurdo e afronta aos princípios elencados no art. 37 da CF/88, ao princípio da economicidade e controle dos gastos públicos, realizar um certame que o ente público já sabia de antemão que não iria ter concorrentes. Também argumentou que em nenhum momento, se eximiu de realizar os gastos próprios à PMLA sem previa licitação.

O gestor ainda argumentou que em algumas situações, se vê obrigado a realizar os gastos em caráter emergencial, sempre com o intuito de atender o princípio da continuidade do serviço público. Admitiu a evidência na aquisição de mercadorias junto a credores que não foram os vencedores dos certames realizados e alegou o princípio da realidade, tendo em vista que o gestor de uma prefeitura municipal no interior do Piauí tem inúmeras dificuldades quanto aos fornecedores, tendo que adquirir em muitas vezes, de um único fornecedor que tem o produto ou mesmo que quer fornecer para o município.

Do narrado, destacou que tais fatos não poderiam ser capazes de macular a reprovação das contas prestadas.

Em julgamento, para o TCE/PI, estas ocorrências 2 e 3 foram avaliadas como não sanadas, pois em consulta no *site* eletrônico do Diário Oficial dos Municípios foi confirmado a publicação do edital na imprensa oficial, porém diferente da Instrução Normativa nº 01/2013, porque não expôs o valor previsto, a fonte de recurso a ser utilizada e o telefone para contato com o responsável, sendo que a defesa não expôs o comprovante de publicação do contrato na imprensa oficial. Apenas juntou a ata de reunião para julgamento da habilitação e propostas de preço com identificação dos participantes, os responsáveis pelo julgamento e a proposta de preço do licitante vencedor. No *site* eletrônico do TCE (relatórios internos – licitações), constatou-se que o processo de licitação nº 001.2/2014 foi cancelado junto ao sistema Licitações *Web*.

A partir de 2015, ainda na categoria “Aquisição, licitação e prestação de contas” foi observado o registro da ausência de processo licitatório quanto: a Aquisição de conjuntos de móveis escolares (R\$155.516,34); fragmentação de despesas ao mesmo objeto realizadas continuamente com locação de veículos, total de R\$ 63.847,66.

Em relação ao fato da ausência de licitação para aquisição de móveis escolares, como contraditório, a defesa apenas informou a realização do Pregão, pelo FNDE/PAC, ao tempo em que o TCE/PI concluiu a permanência da ocorrência. Na ocorrência referente a fragmentação de despesas ao mesmo objeto realizadas continuamente com locação de veículos, houve a informação que as despesas não eram oriundas do FUNDEB. Porém, foi constatado que os documentos do processo administrativo, comprovaram que as despesas eram oriundas do FUNDEB, em que o ordenador das despesas foi o seu gestor.

Este processo ainda encontra-se em análise, com último documento tramitado em 28/01/19 em um processo que contém até o momento, apenas 48 peças ao todo, porém, foi observado denúncias aceitas e apensadas pelo TCE/PI. Algumas destas denúncias tiveram representação formulada pelo MPC que peticionou o imediato bloqueio das contas bancárias da Prefeitura de Lagoa Alegre-PI, por não prestação de contas mensal do exercício de 2016, referente ao site SAGRES Contábil, SAGRES Folha e Documentação *Web*, não apresentação do relatório demonstrando o recolhimento do fundo previdenciário e débitos existentes de 2013 a 2016, entre outras denúncias que passam por análises.

Quanto a categoria “Aquisição, licitação e prestação de contas” de 2016 se evidenciou a ausência de processos licitatórios na aquisição de pneus, combustíveis, locação de veículos em totais subsequentes de: R\$10.190,90, R\$9.615,00 e R\$ 22.462.

Entretanto, embora já se tenha acesso ao Relatório do Contraditório, não foi evidenciado neste processo as defesas do gestor. Em julgamento, o TCE/PI avaliou estas ocorrências não sanadas, pois o gestor para demonstrar a regularidade dos gastos, deveria ter comprovado a realização das licitações que subsidiaram as contratações especificadas através do envio de cópias dos: comprovantes de publicação na imprensa oficial, se possível, em jornal de grande circulação, dos avisos de licitação e dos extratos de contrato, que devem ter os elementos consignados na Instrução Normativa TCE/PI nº 03/2015; bem com as atas de reunião para julgamento da habilitação e propostas de preço, com identificação dos participantes do certame, os responsáveis pelo julgamento e as propostas de preços dos licitantes vencedores das licitações.

No segundo grupo de categorias se apresentou a “Gestão Financeira” com incidência de 16 irregularidades nos anos 2010 (02), 2011 (04), 2012 (05), 2013 (02), 2015, 2016 (02). Em 2010 houve duas ocorrências consideradas graves em situações diferentes. A ocorrência 1 por apresentar saldo bancário (R\$17.828,87) divergente do balanço de dezembro (R\$ 3.768,68), cujo saldo real foi de R\$ 14.060,19. Na ocorrência 2, observou-se a conta caixa com todos os saldos mensais/2010 elevados acima do limite legal de R\$ 20.000,00. Para o TCE/PI este fato indica grande movimentação de dinheiro em espécie, que é considerado um procedimento de risco porque compromete à guarda e gestão, além de caracterizar a omissão na aplicação (art. 164, § 3º da CF/88) e ainda apresentou o saldo negativo no mês de abril.

Ao fato 1, como contraditório o gestor argumentou que a diferença do saldo indicou que houve o pagamento por cheques e/ou ordens bancárias que ainda não tinha sido compensados no valor de R\$ 3.768,68, e que o não encaminhamento destes dados se deu porque a peça em análise não faz parte da documentação complementar a ser enviada via *Web* e de forma documental, conforme o art. 10 da Resolução TCE nº 905/2009. Com isso, para o TCE/PI a ocorrência foi sanada.

Ao fato 2, as alegações do gestor municipal foi a inexistência à época de agência bancária na cidade e a necessidade de se fazer saques em valores superiores aos estabelecidos na Resolução TCE/PI, quando ocorria o pagamento aos servidores no final do mês, e não conseguia pagar a folha no mesmo dia, os recursos ficavam guardados para

pagamento no início do mês subsequente. Sobre o saldo negativo do mês de abril, o gestor só informou que enviaria a cópia do saldo correto da conta (R\$ 17.470,61). Mas, o valor do Caixa no documento enviado pela defesa divergiu do registrado no Demonstrativo Analítico (Documentação *Web*).

Em análise posterior ao contraditório na ocorrência 2, o TCE/PI avaliou como não sanada a falha, quanto ao saldo negativo, pois conforme a Resolução TCE/PI nº 905/2009 no art. 90, apenas em situações excepcionais as despesas de pequeno porte podem ser pagas em espécie, até o máximo de R\$ 3.500,00, para município sem agência bancária. O TCE/PI também ponderou que a manutenção de elevada soma em espécie é um procedimento de risco e de prejuízo ao erário, decorrente da não aplicação financeira desses recursos, além de ser uma ação que possibilita a realização de gastos sem a devida comprovação.

Em 2011 houve 4 ocorrências, a irregularidade 1 foi sobre a inscrição de restos a pagar do FUNDEB que importaram, R\$ 147.765,27 e o saldo financeiro disponível no final do período foi de apenas R\$ 86.132,16, restando R\$ 61.633,11, sem comprovação financeira, que o TCE/PI determinou a exclusão do cálculo dos gastos com MDE, (Resolução TCE/PI nº 905/09, art. 23). No contraditório, o gestor alegou o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, informou, que na época a cidade não tinha banco e que para o pagamento dos funcionários no final do mês, eram feitos saques em valores maiores dos fixados pela resolução, e quando não se conseguia pagar as folhas no mesmo dia, ou seja dia 30 de cada mês, estes valores ficavam guardados para pagamento no início do mês seguinte.

Em análise posterior ao contraditório, na ocorrência 1, o TCE/PI avaliou entender que a disposição sobre restos a pagar constante no artigo 42 da LRF, diz respeito a uma regra para o final do mandato. Porém, ao final do exercício, a inscrição em restos a pagar deve ser acompanhada de igual disponibilidade de caixa, sendo contrário à LRF contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem que essa obrigação possa ser paga no exercício ou, caso reste, a pagar para o próximo exercício, sem que haja igual disponibilidade de caixa. E assim, recomendou que fossem tomadas providências no sentido de equilibrar as contas públicas, para que, ao final do mandato, o município se adequasse ao artigo 42, da LRF.

No fato 2, verificou-se que as despesas de competência do exercício anterior empenhadas em 2011, não se justificam pela natureza remuneratória (despesas com

pessoal; aluguel de imóvel; aluguel de veículos, capacitação de professores, faturas de energia elétrica, além de outros dispêndios). Pois, no pagamento desses compromissos reconhecidos após encerramento do exercício, não foi observada a causa da inobservância dos empenhos prévios das despesas, que é a regra básica da despesa pública. Como não houve manifestação da gestora nos autos, a ocorrência permaneceu.

Na ocorrência 3 observou-se o saldo elevado na conta caixa do FUNDEB, em oito meses, com valores como R\$61.943,93 em fevereiro e R\$ 82.707,46 em abril, dentre outros. No contraditório, o gestor afirmou que o motivo do elevado saldo em conta caixa com valor superior ao limite previsto foi pelo fato de não existir agência bancária no município, sendo obrigado a movimentar recursos em caixa para a realização de pagamentos de pequenas compras, além da folha de pagamento de pessoal; também alegou o fato de alguns pagamentos da folha ocorrerem no último dia útil de cada mês, a ser realizado no 1º dia útil do mês subsequente e que devido ao atraso dos servidores em receber os pagamentos, especialmente, os da zona rural, devido a insuficiência de transporte, tanto público como privado.

Assim, novamente alegou o fato do município não possuir agência bancária, o que obrigou o gestor, no dia 30 de cada mês a sacar todos os recursos em outro município e transportá-los (colocando em risco sua própria vida) para Lagoa Alegre-PI a fim de efetuar o pagamento dos servidores públicos. Alegou, ainda, que os servidores de municípios pequenos querem receber seu dinheiro em espécie, até pela dificuldade em proceder a troca dos cheques por valores e que agiu demonstrando compromisso com a coisa pública, boa-fé, zelo na gestão pública e preocupação para com os munícipes. Explicitou que a conduta não é a desejável, no entanto, que deveria ser avaliada sob o prisma da razoabilidade e da necessidade de não interromper a prestação dos servidores públicos.

Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI se reportou esclarecendo que a movimentação de recursos por instituição financeira é procedimento que evita riscos desnecessários, minimiza custos de manutenção dos próprios recursos em tesouraria e dá a transparência aos gastos do ente público e dessa forma, o gestor deveria adaptar-se ao que determina lei. E assim, o TCE/PI considerou a falha como não sanada.

Na irregularidade 4 ocorreu o pagamento pelo caixa do FUNDEB com valor superior ao limite previsto no art. 90, § 4º, I da Resolução TCE/PI nº 905/2009, no caso,

foi pago R\$ 107.876,15. E face a ausência de justificativa por parte do gestor, permaneceu a ocorrência.

Em 2012 ocorreram cinco irregularidades, a ocorrência 1 foi devido aos valores destinados a formação, do FUNDEB em que divergiu os valores registrados no Balanço Geral (R\$ 972.392,58) e os registrados no Banco do Brasil (Receitas Totalizadas-2012), R\$ 1.000.611,22. No contraditório, a gestora municipal afirmou que todos os recursos do FUNDEB foram devidamente aplicados, conforme os extratos bancários juntados nas peças. Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI entendeu que a gestora nada esclareceu quanto a divergência apurada, não identificando sua origem, nem procedeu às correções devidas na prestação de contas e defendeu, em relato, que a DFAM não questionou a aplicação dos recursos, mas a diferença entre os dados lançados no Balanço Geral e os constantes nos documentos bancários. E assim, a ocorrência não foi sanada.

No fato 2 houve o registro de restos a pagar na conta do FUNDEB no valor de R\$ 223.738,96. Desses restos a pagar, foram retirados os valores para o pagamento dos gastos com o magistério no valor de R\$ 93.759,76. E o valor de R\$ 129.979,20 que foram utilizados sem comprovação financeira, excluídos do cálculo dos gastos com MDE, conforme determinado na Resolução TCE nº 905/09, art. 23.

Como justificativa a gestora alegou o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade e que os problemas enfrentados por cada município se diferem em natureza, peculiaridade e especialidade. Por isso, devem ser analisados individualmente, alegou ser uma ação da laudável justiça, inobstante, e que a pena mais branda poderia ser aplicada, tendo em vista que o julgador deve considerar que a punição não pode ser dirigida para a população e sim para quem praticou o ato comprovadamente com dolo ou má-fé, o que não se vislumbra no caso ora defendido. A gestão municipal alegou, também, que a invalidação do ato administrativo por imoralidade depende de sua natureza, de sua utilidade, da sua urgência, da sua necessidade ou do interesse público provado, devendo o órgão jurisdicional controlador “sopesar” estes elementos ao apreciar o atentado aos preceitos da ética da Administração pública.

Também discorreu que o interesse público, específico, identificado pelo administrador, guardou indubitavelmente proporcionalidade com a finalidade genérica imposta ao mesmo pelo ordenamento jurídico, frente as comprovações colacionadas para essa peça de esclarecimentos. Afirmou que estava caracterizada como moral a conduta do agente público, na sua mais ampla vertente, e que suas ações também encontravam

apoio na exigência jurídica, imposta à administração, de atuação rápida, idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe foram confiadas pelo voto e pela lei, daí o princípio da eficiência. Apresentou, ainda, que a conduta condenada no relatório visou somente a tomada de atitude empreendida em busca da eficiência como qualidade da ação administrativa em prol da maximização dos recursos na obtenção de resultados, muito embora divergente das exigências formalmente previstas, mas alcançados quanto aos objetivos.

Em análise posterior ao contraditório, para o TCE/PI, a gestora não justificou a ocorrência, apenas confirmou a existência de saldo a pagar, sem o respaldo financeiro.

No fato 3 verificou-se que houve registro de despesas de competência de 2011 empenhadas no mês de janeiro de 2012, relacionadas as contratações por tempo determinado, no valor total de R\$104.156,23, referente a despesas do FUNDEB (tanto da parte dos 60% e 40%), tais como: folha de pagamento, aluguel de veículos e motocicletas, serviços prestados por Psicólogo, transporte de alunos e professores entre outros. Do valor total destacado, observou-se que a maior parte, R\$ 52.527,67, referiu-se a folha de pagamento de dezembro de 2011 e 1/3 das férias.

Como contraditório, não houve esclarecimentos da gestão municipal. Assim, o TCE/PI decretou que tais despesas deveriam ser excluídas do cálculo do magistério, por incidir de forma negativa no limite mínimo estabelecidos de 60% e que não foi considerada a causa da inobservância dos empenhos prévios das despesas, que é a uma regra básica da despesa pública. Como não houve esclarecimentos, o TCE/PI entendeu a ocorrência como não sanada, pois a contabilização da despesa pública deve obedecer ao regime de competência, em que a despesa deve ser escriturada no exercício em que ocorreu o fato gerador, em descumprimento com o regramento legal (art. 35, II, da Lei nº 4.320/64).

Na ocorrência 4 aconteceu a reincidência da utilização indevida de recursos do FUNDEB, sobre os 60% para pagamento de despesas com magistério em 2011: a gestora comprometeu os recursos do FUNDEB, na parte dos 60% no ano de 2012 para pagamento de profissionais do magistério no exercício de dezembro de 2011, também por contratação por tempo determinado no total de R\$ 74.569,11 que foram pagos indevidamente, pois o gestor não deixou saldo financeiro na conta do FUNDEB para cobertura dessas despesas, contrariando os dispositivos da lei do FUNDEB (Lei nº 11.949/2007), art. 21 que prescreve que os recursos do FUNDEB (60% e 40%), inclusive os recursos da

complementação da União, devem ser utilizados pelos Estados, Distrito Federal e municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados.

Como contraditório, a gestora não apresentou esclarecimentos. O TCE/PI avaliou a ocorrência não sanada, excluiu o referido valor do magistério para fins de apuração de limite da lei e argumentou que o gestor municipal, em caso com este, deve utilizar os recursos próprios do município, pois o gestor não poderia ter utilizado recursos do FUNDEB de 2012 para pagamento de despesas de 2011.

No fato 5 de 2012, houve o pagamento pelo caixa com recursos do FUNDEB em valor superior ao limite previsto no art. 90, § 4º, I da Resolução TCE/PI nº 905/2009, no caso o valor foi de R\$ 5.328,37. A gestora não apresentou esclarecimentos. Em análise o TCE/PI esclareceu que a lei determina que o pagamento de despesa deve ser feito mediante cheque nominativo ou ordem bancária, sendo a movimentação financeira através de instituição bancária o procedimento mais seguro e transparente para o manejo dos recursos públicos e que caberia ao gestor adaptar-se ao regramento específico. Com isso, a ocorrência foi considerada não sanada.

Em 2013, com foco na categoria “Gestão Financeira”, ocorreram duas irregularidades. Neste ano iniciou-se uma nova gestão à frente do executivo municipal. A ocorrência 1 foi relacionada a restos a pagar do FUNDEB (R\$ 253.533,17), sem a existência de saldo disponível e o TCE/PI recomendou que ao final do mandato (2016), o gestor observasse o disposto no art. 42 da LRF, qual seja: não deixando saldo de restos a pagar sem disponibilidade financeira para a gestão subsequente.

Na ocorrência 2 houve movimentações na conta bancária do FUNDEB, com sustações em encargos bancários (tarifas) de R\$ 3.229,20 e movimentações financeiras através de Transferência Eletrônica Disponível-TED, com valores superiores a R\$ 20.000,00 e sem identificação dos destinatários. Como contraditório, a gestão municipal anexou documentação.

Em análise posterior ao contraditório, a DFAM concluiu que às sustações ocorridas no mês de janeiro persistiram pois, houve tempo para que a PMLA contestasse os débitos promovidos pelo Banco, sendo que tais gastos sobrecarregaram os cofres do FUNDEB, com despesas não pertinentes às ações de ensino, sendo sugerido que o montante fosse excluído do cálculo da educação. Sobre às transferências eletrônicas, houve o entendimento que a documentação apresentada sanava a ocorrência apontada, portanto que a ocorrência foi parcialmente sanada.

Em 2015, já com outra gestora no executivo municipal, que assumiu o cargo depois da gestão de apenas um ano e cinco meses da gestão anterior, porém a mesma gestora do período de 2009 a 2012. Nesse ano de 2015, teve uma ocorrência relacionada a inscrição de Restos a Pagar, sem comprovação de saldo financeiro no valor de R\$ 270.365,39, com o saldo financeiro disponível no final do período apenas de R\$ 665,36. Como não houve manifestação da gestora a ocorrência ficou não sanada.

O ano de 2016 ainda está sob análise do TCE/PI. No entanto, no relatório do contraditório e em algumas peças já publicizadas (ao todo só foram expostas 48 peças), foi possível observar que houve, apenas, duas ocorrências em que a gestora não se defendeu, seguidas de análises do TCE/PI na categoria Gestão financeira.

A ocorrência 1 refere-se à divergência na análise do fluxo financeiro do FUNDEB no valor de R\$186.389,47, porém com extratos bancários de apenas R\$78.505, 79. Já a ocorrência 2 referiu-se a ilegalidade no pagamento de despesas de exercícios anteriores com recursos do FUNDEB no total de R\$ 269.449,23, classificados, indevidamente, como despesas de exercícios anteriores. Assim, como não houve esclarecimentos da gestão municipal, restaram como verídicas e não sanadas as ocorrências.

Na categoria “Aplicação em MDE” houve 10 ocorrências referentes aos anos de 2010 (2), 2011 (1), 2012 (5) e 2016 (2). Em 2010 as ocorrências foram consideradas pelo TCE/PI como graves, na irregularidade 1 refere-se a despesas indevidas com os recursos do FUNDEB, aplicadas em: serviços contábeis (R\$ 36.000,00), assessor técnico contabilidade (R\$ 18.200,00), assessor jurídico (R\$ 15.012,32), técnico em edificações (R\$ 12.200,00), jeton aos Conselheiros Municipais de Educação (R\$ 600,0). O total destas despesas somaram (R\$ 87.012,32).

Em defesa a gestora alegou que os serviços contábeis e jurídicos foram desenvolvidos para o bom funcionamento da educação no município e para a elaboração de balancetes mensais e outros relatórios, sendo que os serviços jurídicos estariam relacionados a processos judiciais referentes aos servidores da educação, pareceres jurídicos a respeito da progressão de regime, mudança de nível, orientações sobre leis do magistério, dentre outros. Sobre o técnico em Edificações informou que foi contratado para legalizar a situação dos imóveis escolares, pois afirma que se encontravam todos irregulares, não havendo planta baixa e outros documentos fundamentais ao acervo e concluiu informado que os gastos foram realizados em atividade-meio, de acordo com o inciso V do art. 70 da LDB/96.

Em análise posterior ao contraditório, para o TCE/PI a irregularidade permaneceu, pois apesar das justificativas, não foi enviado nenhum documento para comprovar os fatos alegados, sendo que as despesas explicitadas não poderiam ser realizadas com recursos vinculados do FUNDEB, porque não são inerentes às ações e serviços públicos educacionais.

A irregularidade 2, que também foi considerada grave e não sanada, refere-se as despesas estranhas à função educação pagas em *kits* para presentes, (R\$ 4.704,45). A gestora informou que a aquisição fazia parte de materiais didáticos e escolares, aplicados em brincadeiras com os alunos nas escolas e nas creches, adquiridos com a finalidade maior em promover o desenvolvimento dos alunos e não para presentear-los.

Em análise posterior ao contraditório, para o TCE/PI, essas despesas não são consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos educacionais (art. 70 da LDB/96), logo, não são consideradas despesas de MDE e o seu custeio não deve ser realizado com recursos destinados à educação, muito menos com os recursos do FUNDEB.

Em 2011, ocorreram despesas indevidas com a constatação de pagamentos feitos nas áreas (serviços contábeis, advocacia, técnico em edificações, fonoaudiólogo, psicóloga) com recursos do FUNDEB (R\$121.596,40).

Neste caso, como contraditório, a gestora municipal informou, não diferente do que já havia alegado no exercício anterior, porém com alguns acréscimos, que os serviços foram desenvolvidos para o bom funcionamento da educação do município referentes em elaboração de balancetes mensais e outros relatórios necessários junto ao TCE/PI e ainda mencionou que os serviços jurídicos foram relativos a processos judiciais de servidores da educação, pareceres jurídicos a respeito da progressão de regime, mudança e nível, orientações sobre as leis do magistério, dentre outros.

Sobre o técnico em edificações, respondeu o mesmo supracitado em 2010. Sobre os serviços prestados por Fonoaudióloga e Psicóloga, expôs que foram todos a serviço da educação básica do município, argumentou ainda, que todas as atividades são consideradas atividades meio, conforme o inciso V, do art. 70 da LDB/96. Em anexo, encaminhou algumas notas fiscais de serviços. Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI novamente não acatou as defesas da gestora e discerniu que caberia ao responsável proceder a devolução dos valores atualizados à conta do FUNDEB.

Em 2012 ficou o registro de quatro irregularidades sobre a aplicação do MDE. No fato 1 houve pagamentos efetuados por gêneros alimentícios não recebidos pelas escolas (R\$ 44.914,20), com suposições para as aquisições de produtos para merenda escolar sem a recomendação para utilização dos produtos da agricultura familiar (milho verde, melancia, feijão verde e abóbora). No contraditório, a gestora municipal se pronunciou, porém sem comprovação, afirmando que foi realizado procedimento licitatório para aquisição de produtos da agricultura familiar e que havia declarações dos diretores de recebimento dos produtos.

Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI realizou a consulta aos sistemas corporativos do TCE/PI (SAGRES-2011/Empenhos Líquidos por Unidade Gestora), atestou que nas prestações de contas mensais ocorreram despesas com o referido objeto para a divisão técnica. Porém, considerou a não realização de inspeção “*in loco*” do TCE/PI e frente aos esclarecimentos insuficientes, concordou com o posicionamento da CGU que em seu relatório ratificou a constatação que se refere ao fato de não se ter “questionado a ausência de licitação, e sim, a inexistência dos produtos (melancia, milho verde em espiga, feijão verde, etc) na composição dos cardápios elaborados pela nutricionista e nas relações dos produtos recebidos pelas diretoras”, para o preparo da merenda no decorrer do exercício de 2011 e no período de janeiro a agosto de 2012.

Concordou, ainda, com as análises da CGU, que através dos cardápios e dos comprovantes de entrega dos produtos do PNAE e em confronto com as vias de recibos e cardápios arquivados nas escolas, já havia verificado que em nenhum momento os produtos foram encaminhados às escolas e que nos cardápios, não constavam a recomendação para utilização dos produtos da agricultura familiar, como: milho verde, melancia, feijão verde e abóbora, entre outros.

No caso 2, o TCE/PI em consonância com a CGU, ressaltou que também houve apenas o registro da realização dos serviços de transporte escolar, destinados à Secretaria de Educação do município, com recursos do PNATE, através de contratos administrativos estabelecidos com alguns transportadores. Neste caso, por meio das inspeções nos veículos utilizados e entrevistas aos condutores, foi verificada a existência de condutor sem habilitação, em desacordo com art. 143 do CTN. Neste caso não houve defesa e a ocorrência permanece não sanada.

No caso 3 de aplicação de MDE em 2012, ocorreram despesas incompatíveis com o objetivo do programa em desacordo ao art. 70, I a VIII da LDB. As despesas foram

referentes a: pagamento de *kits* para presentes, aluguel de mesas e cadeiras para festa, serviços de fotografia, carros de som, veiculação de matérias em rádio local, fornecimento de refeições, lanches e outras, no valor total de R\$ 86.929,68; pagamento com locação de motos para o transporte de professores, no valor de R\$ 27.452,00 e pagamento no conserto geral de motos da Secretaria de Educação Municipal, no valor de R\$ 2.837,00. Neste fato 3, não houve esclarecimentos por parte do gestor. Assim, o TCE/PI destacou que em consulta à prestação de contas eletrônica (SAGRES/2011), constatou-se vários gastos com os objetos citados, com documentação anexa, permanecendo a irregularidade.

No ocorrência 4 houve despesas inelegíveis referente a pagamento com locação de veículos para transporte de materiais, merenda escolar, professores e coordenadores no valor de R\$ 97.044,87. Neste fato 4, o TCE/PI, informou que a gestora não se defendeu perante o TCE/PI e que a manifestação ocorreu, apenas junto à CGU, com a informação de que houve procedimento licitatório e que os gastos representaram uma atividade meio, ocorridos de modo eventual e necessários à manutenção do ensino, de acordo art. 70 da LDB/96.

O TCE/PI ainda atestou que estas despesas foram expostas na prestação de contas eletrônica e que a CGU em sua avaliação chamou a atenção para o artigo 70, VIII da LDB/96, com relação ao transporte, enfatizando que as despesas devem ser realizadas para a manutenção de programas de transporte escolar em consonância com a Resolução TCE/PI nº 905/09, item b, VII, art. 21, concomitante ao disposto no CTN, sendo elegível apenas para o transporte de alunos da zona rural, permanecendo a irregularidade.

A ocorrência 5 em aplicação de MDE, no ano de 2012, foi sobre despesas inelegíveis reincidentes realizadas com pagamento de profissionais que não são vinculados às instituições de ensino, R\$ 107.350,10, assim distribuídas: pagamento de R\$ 11.000,00 por serviços prestados como técnico em edificações; pagamento de R\$ 19.580,93 por serviços prestados com assessoria jurídica; pagamento de R\$ 23.191,75 por serviços na área contábil-administrativa; pagamento de R\$ 24.000,00 por serviços contábeis; pagamento de R\$ 29.577,42 por serviços prestados com assessoria educacional pedagógica às escolas municipais, elaboração de relatórios e preenchimento do sistema SIOPE. Neste fato o relatório não mencionou a defesa da gestora.

Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI informou que foram constatadas despesas realizadas com profissionais não vinculados às instituições de ensino em atividades, alheias à MDE, contrariando o inciso I, do art. 70 da Lei nº 9.394/1996, pois

conforme o art. 22 da Lei nº 11.494/2007, são considerados profissionais do magistério aqueles que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

O TCE/PI ainda acentuou que as despesas constavam na prestação de contas eletrônica e que foram objeto de irregularidade já apontada no relatório da prestação de contas de 2011 e que os gastos foram feitos de forma irregular porque os recursos do FUNDEB não podem ser utilizados para finalidades diferentes das inerentes às ações e serviços públicos educacionais. Portanto, a irregularidade permaneceu como não sanada.

Em 2016, tiveram duas ocorrências, na irregularidade 1 foi detectado pelo TCE/PI divergências nos valores, para apuração e cálculo dos limites constitucionais e legais com MDE, das prestações de contas enviadas através do sistema SAGRES-Contábil, como segue, a título de exemplo, o quadro abaixo referente a Relação de Divergências entre SAGRES-Contábil e a Análise Técnica:

Quadro 15 - Relação de Divergências entre SAGRES-Contábil e Análise Técnica

Especificação	Valor - SAGRES-Contábil (R\$)	Valor – Análise Técnica (R\$)
Despesas do FUNDEB c/ Educ. Infantil/dotação inicial	232.000,00	0,00
Despesas do FUNDEB c/ Educ. Infantil/dotação atualizada	1000,00	0,00
Despesas do FUNDEB c/ Ens. Fundamental/dotação inicial	5.880.000,00	4.726.000,00
Despesas do FUNDEB c/ Ens. Fundamental/dotação atualizada	6.332.400,00	4.694.300,00
Despesas do FUNDEB c/ Ens. Fundamental/despesa empenhada	4.550.130,69	4.640.970,04
Despesas do FUNDEB c/ Ens. Fundamental/despesa liquidada	4.550.130,69	4.640.970,04

Fonte: Relatório do TCE/PI prestação de contas de Lagoa Alegre-PI do ano de 2016

No Quadro 15 têm-se a irregularidade 1, com divergências entre os valores financeiros da prestação de contas de 2016. Ressalta-se que, como as prestações de contas de 2016 ainda estão sendo avaliadas pelo TCE/PI, até o momento, no Relatório do Contraditório, só consta a recomendação para o gestor municipal observar o que dispõe o art. 5º da Resolução TCE/PI nº 39/2015, em que os dados eletrônicos deverão apresentar-se em inteira conformidade com as informações dos documentos físicos que integram a prestação de contas.

Também em 2016, na irregularidade 2, ocorreram despesas que não se enquadraram nos gastos dos 40% FUNDEB referentes ao pagamento de lanches/quentinhas e confecção de uniformes (respectivamente no valor de R\$ 2.059,02 e de R\$ 1.650,00), estando em confronto ao determinado no art. 71 e incisos, da LDB/96,

no que se refere às despesas com MDE. Em análise, o TCE/PI avaliou que foram efetivadas despesas que evidenciam desvios nas finalidades da aplicação dos recursos do FUNDEB e a ocorrência foi mantida.

A categoria “Remuneração do Magistério” entrou nesta análise com 07 ocorrências, nos anos 2009 (02), 2010 (1), 2011 (1) e 2012 (3). O fato mais corriqueiro que representa uma falta gravíssima foi a aplicação dos recursos do FUNDEB abaixo do índice legal de 60% reincidentes em todos estes anos.

Em 2009, como teve dois gestores, a aplicação destes recursos ficaram assim distribuídos; 1º gestor (53,35%) e 2º gestor (55,42%); 2010 (48,48%); 2011 (53,12%) e 2012 (57,83%). Dentre as alegações, houve em 2009, a explicação do 1º gestor (esteve na pasta em 01/01 a 31/03/09) foi que realizou o recadastramento de professores em janeiro e fevereiro para que as aulas fossem iniciadas em março e como sua gestão finalizou no mês de março, não foi cumprido o índice legal. Alegou ainda que o planejamento para aplicação dos recursos em 2009 foi realizado em 2008 e sustentou que a irregularidade deveria ser imputada ao gestor que o sucedeu. Portanto, o gestor apresentou alegações estranhas.

Em análise o TCE/PI discorreu que o cálculo foi realizado proporcionalmente ao período de gestão (de janeiro a março), considerando-se os recursos recebidos nesse período. No entanto, o fato de ter realizado recadastramento de professores não possui nenhuma relação com o não alcance do índice, pois mesmo não tendo iniciado o período letivo, os professores efetivos deveriam ter recebido a remuneração. Assim, foi descumprido o estabelecido no art. 60, § 5º do ADCT e no art. 22º, da lei do FUNDEB, nº 11.494/07 e entendeu como não sanada a falha.

A segunda gestora fez sua defesa ao ocorrido de 2009 com alegação recorrendo ao exercício financeiro de 2010 com argumento de que o gasto com magistério ultrapassou o limite imposto pela legislação, e portanto, deveria ser considerado o valor dos contratados por tempo determinado, pois as contratações decorreram de Termo de Ajuste de Conduta firmado entre o município e o Ministério Público do Trabalho, tendo sido realizado concurso público no exercício de 2010.

Para o TCE/PI o exercício em análise é o de 2009 e ainda que as despesas com contratações temporárias não foram incluídas no cálculo, porque não foi observada a Lei nº 8.745/93 (dispõe sobre a contratação por tempo determinado em consonância com o art. 37, inciso IX da CF/88 – para atender a necessidade temporária de excepcional

interesse público), em cumprimento ao artigo 30, § 2 da Resolução TCE/PI nº 1.804/08. Além do mais, mesmo se tivessem sido consideradas, ainda assim, tais gastos com magistério não teriam atingido o índice legal e com isso, entendeu não sanada a falha.

Em 2010, o gestor alegou que não pode ser desconsiderado o pagamento de magistério de R\$ 320.014,10, utilizado para pagamento dos professores por tempo determinado e ainda retratou dificuldades que Lagoa Alegre-PI e demais municípios enfrentariam, para ao final pedir reconsideração sobre gastos na base de cálculo do limite contestado. Para o TCE/PI foram desconsideradas das despesas com o magistério os gastos com contratação por tempo determinado no valor de R\$ 320.014,10, por não observância nas normas contidas na Lei Federal no 8.745/93 (Contratação por Tempo Determinado) e assim, permaneceu a irregularidade.

Em 2011 a gestora informou que a DFAM, ao fazer o cálculo para a verificação do índice estipulado para gastos com profissionais do magistério, retirou desse cálculo, R\$ 114.058,44, que foram efetivamente os gastos com professores contratados temporariamente, por não ter enviado a comprovação de realização de teste seletivo para a contratação dos mesmos e acrescentou que além de nomear necessariamente os profissionais que haviam sido classificados em concurso, teve que realizar teste seletivo para contratar mais profissionais e que, por isso, não deveria ser retirado do cálculo o valor efetivamente gasto com profissionais do magistério contratados temporariamente, já que comprovou que realizou o teste seletivo para as contratações.

Como contraditório, a gestão municipal enviou cópias das publicações de peças, tais como: o Decreto nº 013/2011, de 19/07/2011 (Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público); Edital de Convocação dos candidatos classificados no Concurso Público – Edital nº 001/2009; Edital de Seleção nº 001/2011, de 18/07/2011, para provimento de cargos de servidores da educação; Resultado das Provas de Títulos para os cargos de professores referentes à seleção de currículo; e, parte do Edital nº 001/2011, de 01/12/2011, referente a realização de concurso público unificado de provas destinado ao provimento de vagas existentes no quadro de pessoal do município.

Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI atestou que, de fato, do total de gastos com magistério (R\$ 2.763.758,48) foram retirados os gastos com contratação por tempo determinado R\$ 114.058,44, vistas a não observância das normas contidas na Lei Federal no 8.745/93 e, ainda, outra ocorrência de R\$ 22.486,30 relacionado ao pagamento

de profissionais do magistério, na parte dos 60% referente ao exercício anterior (dezembro/10), e decorrentes de contratações por tempo determinado.

Entretanto, nas análises do processo administrativo enviado pela gestora, verificou que o mesmo foi realizado em julho de 2011, sendo consideradas somente as despesas realizadas a partir desta data. Logo, as despesas decorrentes de contratação por tempo determinado, até junho de 2011, no montante de R\$ 110.203,18, foram retiradas do cálculo em análise.

Após refeitos os cálculos, verificou que o município aplicou, no exercício de 2011 para a remuneração dos profissionais do magistério na educação básica, o montante de R\$ 2.631.069,00, que representou 53,12% dos recursos recebidos pelo FUNDEB, ainda assim, descumprindo o estabelecido no art. 60, § 5o do ADCT e no art. 22o, da Lei Federal nº 11.494/07. O TCE/PI ressaltou ainda o não envio dos contratos efetivados e com isto permaneceu a ocorrência.

Em 2012, o TCE/PI expôs na ocorrência 1, divergências entre os valores dos recursos do FUNDEB e dos gastos com magistérios constantes do Balanço Geral (53,51%) e os apresentados no Demonstrativo do FUNDEB/FNDE/SIOPE (57,11%), em que não houve justificativa da gestora e a ocorrência permaneceu não sanada.

A ocorrência 2, referiu-se ao registro da utilização indevida de recursos do FUNDEB, na parte dos 60% de 2010, com o comprometimento de recursos do FUNDEB, na parte dos 60% de 2011. O que o TCE/PI verificou que os empenhos classificados no elemento de despesa (Contratação por Tempo Determinado), no total der R\$ 22.486,30, foram pagos indevidamente, pois o gestor não deixou saldo financeiro para cobertura dessas despesas, contrariando os dispositivos da Lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007), no seu art. 21. Fato este, que não houve manifestação e a ocorrência permaneceu.

Em 2012, na ocorrência 3, observou-se que no Demonstrativo da Receita, segundo as categorias econômicas e documento anexo (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), o total de gastos com magistério utilizado como parâmetro encontrou-se registrado no Balanço Geral (Anexo 6 Unidade Orçamentária: FUNDEB), encargos com magistério – na parte dos 60% (R\$ 3.112.123,86). O TCE/PI ressaltou que desse montante (R\$ 3.112.123,86), foram retirados os gastos com folha de pagamento 60% referente ao exercício de 2011 (dezembro e férias) no montante de R\$ 74.569,11, por tratar de despesas do exercício anterior empenhadas em 2012. Também houve o pagamento de

R\$ 94.897,18 aos profissionais do magistério, que não foram localizados nas escolas em que deveriam estar atuando.

Como não houve esclarecimentos por parte da gestora, permaneceu a impropriedade apurada. No entanto, o TCE/PI registrou que cabia ao gestor informar sobre os pagamentos, considerando que o relatório da CGU não informou os referidos profissionais em desvio de função com atividades em outros órgãos da Administração (Prefeitura), devendo por isso serem remunerados com recursos de outras fontes não vinculadas à educação, tendo em vista que a divisão técnica não pôde localizar na prestação de contas eletrônica as sobreditas despesas.

Na categoria “Contribuição Previdenciária” registrou-se três ocorrências em 2010 (2), 2015 e 2016. Em 2010, na ocorrência 1 foi verificado uma falta grave através de repasses ao Fundo Previdenciário, sem a documentação comprobatória, no valor de R\$ 255.324,14, em que foi constando, apenas alguns recibos assinados pela Assistente Administrativa Financeira do Fundo.

No contraditório, o gestor municipal em sua defesa informou que os valores recolhidos referiram-se à contribuição dos empregados e que o débito referente às contribuições patronais foi objeto de parcelamento junto ao Órgão responsável pela previdência de Lagoa Alegre-PI. Disse ainda que a servidora da pasta é que era a responsável pelo Financeiro e, por isso, ela seria a pessoa autorizada para dar a quitação nos recebimentos das contribuições devidas ao Fundo de Previdenciário. Informou, também, que encaminhou em anexo, todas as despesas com os repasses e os comprovantes de depósitos para o Fundo Previdenciário no ano de 2010.

Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI relatou a identificação das cópias de depósitos bancários, no valor de R\$ 213.052,85, na conta corrente do Fundo Previdenciário, porém, observou que não havia como confirmar se tais depósitos foram efetuados com recursos do FUNDEB. Também afirmou que de acordo com os históricos dos recibos, quase a totalidade dos valores repassados, ou seja, R\$ 83.508,18, referiam-se às contribuições do exercício de 2009, logo, apenas o valor de R\$ 171.816,32, referiam-se ao exercício de 2010. Com essa explicação, as dúvidas permaneceram e a falha foi considerada como não sanada.

Na ocorrência 2 de 2010 registrou-se o não recolhimento das contribuições devidas ao INSS, sobre pagamentos de pessoal não vinculado ao Regime Próprio de Previdência do Município. Neste fato não se localizou na documentação encaminhada, os

comprovantes dos recolhimentos devidos ao INSS das contribuições retidas dos servidores, quanto daquelas devidas pelo ente, a parte patronal. O procedimento evidenciou o descumprimento de determinação contida na Lei nº 8.212/91, que resultou em sérios prejuízos aos cofres da previdência a qual ampara os servidores. Para o TCE/PI, este fato configurou-se em uma infração gravíssima do gestor por apropriação indébita dos valores retidos sobre os pagamentos efetuados e não repassados ao INSS.

No contraditório, o gestor alegou que não havia recursos financeiros suficientes para recolher as contribuições devidas ao INSS, mas que o município teria feito parcelamento da dívida junto à Receita Federal, e que o montante das contribuições estava sendo pago. No entanto, não foi encontrado nos autos, documentos que comprovassem as justificativas alegadas e a falha foi considerada como não sanada.

Em 2015 houve uma irregularidade referente a pagamentos indevidos de juros por atraso no recolhimento de INSS, no montante (juros e/ou multas) de R\$ 3.184,88, correspondentes a alguns meses do ano. Não houve manifestação do gestor e a ocorrência permaneceu como não sanada.

Em 2016 houve uma irregularidade referente pagamentos de multas e juros pelo atraso no pagamento de obrigações sociais através de pagamentos extemporâneos de encargos patronais, incidindo juros correspondentes ao pagamento de R\$ 1.185,93. O TCE/PI analisou registrando que é dever do administrador público cumprir os prazos de pagamentos de suas obrigações, sobretudo os previdenciários, pois o pagamento de juros, correção monetária e/ou multas, de caráter moratório ou sancionatório, são incidentes pelo descumprimento de prazos para a satisfação tempestiva de obrigações previdenciárias, contrariam os princípios constitucionais da eficiência e economicidade, definidos nos artigos 37 e 70, da CF/88 e do o artigo 4º da Lei nº 4.320/1964.

O TCE/PI ainda destacou o descumprimento da Orientação Jurisprudencial nº 11, nos termos do art. 122, III, da Lei Estadual nº 5.888/09, ao caracterizar o dano ao erário, decorrente de ato de gestão, ilegal, ilegítimo ou antieconômico, o pagamento de multa, juros e demais encargos de natureza compensatória, em virtude do recolhimento intempestivo de contribuições previdenciárias são de responsabilidade do gestor, salvo comprovação inequívoca que não deu causa à mora. Assim, configurado o fato, de atraso no recolhimento das contribuições, o pagamento deverá ser feito pela administração paralelamente à adoção de providências para a apuração de responsabilidades e o ressarcimento ao erário, sob pena de reparo de valores e, correspondente,

responsabilização solidária da autoridade administrativa competente. Com isto, a ocorrência foi considerada não sanada.

Na categoria de análise “Contratações” destacou-se em 2009 duas ocorrências e em 2011 uma ocorrência. Na ocorrência 1 em 2009 houve contratações por tempo determinado sem realização de processo seletivo. No contraditório, o gestor alegou que firmou Termo de Ajuste de Conduta com a Procuradoria do Trabalho, em que foi fixado prazo para correção da irregularidade. Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI expôs que o gestor não refutou a irregularidade da contratação, como também não demonstrou a realização de concurso, portanto a irregularidade permaneceu não sanada.

No ocorrência 2 de 2009, sobre contratações por tempo determinado sem realização de processo seletivo, o gestor alegou que firmou Termo de Ajuste de Conduta com a Procuradoria do Trabalho, que foi firmado o prazo para correção da irregularidade e que realizou concurso público no início do exercício ano vigente. Mas para o TCE/PI a análise referiu-se ao exercício de 2009, em que o gestor reconheceu a irregularidade da contratação e que não realizou o concurso. Restou permanecendo a falha não sanada.

Em 2011 houve pagamentos na contratação de pessoal por tempo determinado, sem observância de norma legal, no montante de R\$ 199.123,88, sem a comprovação dos requisitos nos termos do art. 37, IX, da CF/88, quanto a contratação de pessoal temporário nos moldes da Lei Federal nº 8745/93 (Contratação por Tempo Determinado).

O gestor em defesa, enviou as peças: cópias das publicações conforme o Decreto nº 013/2011, de 19/07/2011, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público); o Edital de Convocação dos candidatos classificados no Concurso Público – Edital nº 001/2009; o Edital de Seleção nº 001/2011, de 18/07/2011, para provimento de cargos de servidores da educação; o Resultado das Provas de Títulos para os cargos de professores referente à seleção de currículo; e a parte do Edital nº 001/2011, de 01/12/2011, referente a realização de concurso público unificado de provas destinado ao provimento de vagas existentes no quadro de pessoal da PMLA.

Em análise posterior ao contraditório, para o TCE/PI a ocorrência permaneceu não sanada, porque o processo administrativo enviado pelo gestor, foi realizado em julho de 2011, sendo consideradas apenas as despesas realizadas a partir desta data e ainda constatou que não foi feito o envio dos contratos efetivados.

Na categoria “Transporte escolar”, registrou-se em 2012 uma ocorrência referente a documentação irregular de condutor de veículo, em que foram estabelecidos contratos administrativos com alguns transportadores. No período, houve uma avaliação dos padrões de desempenho da PMLA na execução do PNATE, procederam-se inspeções nos veículos utilizados e entrevistas aos condutores, oportunidade em que foi verificada a existência de condutor sem habilitação, em desacordo com art. 143 do CTN. No entanto ressalta-se que foi a CGU quem detectou a irregularidade e após as CGU detectar, o TCE/PI referendou essa irregularidade constatada no relatório da CGU.

Como contraditório, a gestora alegou apenas que a denúncia perdeu o objeto e que se referiu a denúncias originadas no pleito eleitoral. Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI afirmou que a gestora, em sua defesa, não traz esclarecimentos específicos e nem documentos que afastassem as conclusões expostas acima. Por tal razão, o TCE/PI entendeu como não sanada a ocorrência.

No Quadro 16, tem-se a síntese da série histórica de 2007 a 2016 das decisões dos Acórdãos das Contas de Governo e Gestão no município de Lagoa Alegre-PI:

Quadro 16 - Pareceres das Contas de Governo e Acórdãos das Contas de Gestão e do FUNDEB de Lagoa Alegre-PI (2007 a 2016)

ANOS	CONTAS DE GOVERNO	CONTAS DE GESTÃO	CONTAS DO FUNDEB
2007	1º Gestor e 2º Gestor: Aprovadas c/ressalvas	1º Gestor e 2º Gestor: Regular c/ multa 800UFRs	1º Gestor e 2º Gestor: Regular c/ressalvas, unânime
2008	MPC aprovação c/ ressalvas Não tem no acórdão	Regular c/ressalvas. Multa 1.500 UFRs	Regular c/ ressalvas. Multa 200UFRs
2009	Aprovada com ressalvas	1º Gestor e 2º Gestor: regular c/ ressalvas multa 1500UFRs para cada	1º Gestor e 2º Gestor: regular c/ ressalvas. Multa 500UFRs, cada
2010	Reprovadas unânime	Irregular Multa 2000UFRs	Irregularidade. 1000UFR, = CGU
2011	Aprovada com ressalvas	Irregular multa 2000UFRs	Irregularidade. Multa 1500 UFRs
2012	Reprovadas	Irreg. Multa 4000UFRs	Irregularidade. Multa 2000 UFRs
2013	Reprovadas Voto relator e Parecer Prévio Recurso Reconsideração Aprovadas c/ ressalvas 20/10/2016	Irregular multa 2000 UFRs Recurso de Reconsideração 20/10/16: Regular c/ ressalvas com valor da multa <sup>142</sup>	Regular c/ ressalvas. Multa 500 UFRs
2014	Reprovadas	1º Gestor: Irregularidade. Multa 2000UFR 2º Gestor: multa 500UFRs 1º Gestor 29/05 a 03/09/14. Irregular multa 500 UFRs 2º Gestor 03/09/ a 31/12/14 Irregularidade 500 UFRs	1º Gestor e 2º Gestor 29/05 a 31/12/14: Irregular Multa 500 UFRs
2015	Só tem Voto do Relator/VOTREL em 27/11/19 com dados do MPC: Reprovadas	Irregularidade. Débito (R\$ 63.264,20) multa	Irregularidade. Multa e Débito (R\$ 3.184,88)
2016	Relatório do Contraditório/RELCON: Envio intempestivo das PC (balanço geral, LDO, LOA, Gasto com MDE inferior ao limite art.212. Avaliação 0,0 e 0,4 <sup>143</sup>	Cheques devolvidos (R\$16.500,00), Ausência de licitação (R\$144.000,00), Fracionamento (R\$11.300,00) entre outros. Houve denúncias aceitas pelo Relator da Câmara municipal e Sindicato.	Divergência de fluxo financeiro, ausência processo licitação, ilegalidade no pagamento de despesas de exercício anterior c/recursos do FUNDEB <sup>144</sup> , entre outros

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Pareceres e Acórdãos do TCE/PI referentes a Lagoa Alegre-PI de 2007 a 2016.

Conforme o quadro, em 2007, foi proferido acórdão, com decisão unânime, para ambos os gestores às contas específicas do FUNDEB, houve o julgamento de

<sup>142</sup> Diferente do novo voto do MPC que não aceitou as alegações, o Relator acatou o recurso de Reconsideração, pois entendeu que os valores envolvidos e o objeto das despesas não destoam das atividades típicas de uma administração local de um município pequeno, tornando-se desarrazado imputar gravidade a ponto de proporcionar um julgamento irregular.

<sup>143</sup> Segundo RELCON, do TCE/PI (2013) o município possui um sítio eletrônico ([www.transparencialagoaalegre.pi.gov.br](http://www.transparencialagoaalegre.pi.gov.br)), que se pode acessar informações da prefeitura para atendimento às obrigações da lei da transparência e da lei de acesso à informação, porém, esta nota dada deve-se ao fato de que este município não tem alimentado devidamente o site com informações a alguns pontos, como: informações dos servidores sobre descontos e vantagens; divulgação nos sites das licitações (editais); contratos, congêneres e ajustes; Receita/Despesa do exercício de 2016; informações da PPA, LOA e LDO/2016, falta de legislação específica; e Relatórios – o site não permite a gravação de relatórios em diversos formatos.

<sup>144</sup> Conforme RELCON do TCE/PI, a lei do FUNDEB, diz que os recursos deste Fundo devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos que não sejam do FUNDEB. Além disto, devem ser observadas as disposições do art. 21, § 2º, da lei no 11.494/2007 e do art. 8º, § único, da lei Complementar no 101/2000 – LRF.

regularidade com ressalvas, sob alegação que, de certa forma, as irregularidades não tipificaram crimes contra administração pública.

Ao final de 2008 houve o julgamento de regularidade com ressalvas as contas de gestão do FUNDEB, com base no art. 122, II da lei n.º 5.888/09, que previu a aplicação de multa à gestora, no valor de 200 UFRs, a ser recolhida ao Fundo de Modernização do Tribunal de Contas — FMTC, dentro do prazo de 30 (trinta) dias a partir da intimação, conforme o art. 41, II, "b" e "d" da Lei n.º 4.721, de 27/07/94, combinado com a lei n.º 4.768/95 e Regimento Interno do TCE/PI. Esse acórdão n.º 1.985/2010 previu a aplicação de multa, principalmente, em razão do excessivo valor de despesas realizadas sem o devido certame licitatório, por decisão unânime do plenário, com a comunicação ao Ministério Público Estadual para as demais providências cabíveis. E assim, em 20/09/10, o TCE/PI emitiu o Certificado referente ao exercício financeiro de 2008 sobre a Prestação de Contas devidamente concluída e em condições de encaminhamento à Câmara Municipal.

Em 2009, a gestora municipal foi responsável apenas pela conta de governo - 01/01 a 31/12/09) com dois diferentes gestores responsáveis pelas contas de gestão/ordenadores de despesas, de forma sucessiva: 01/01 a 31/03/09 e 01/04/ a 31/12/09. Também teve dois diferentes gestores responsáveis pela aplicação dos recursos do FUNDEB em período similar dos ordenadores das despesas.

Foi observado o registro de denúncias protocoladas em 22/02/11 por um munícipe, contra a gestora municipal referentes às irregularidades supostamente cometidas pela denunciada, enquanto gestora municipal no exercício de 2009<sup>145</sup>. Esta denúncia não foi apreciada quando do julgamento da prestação de contas de Lagoa Alegre-PI no exercício de 2009, o que só veio a ocorrer em 25/08/11, em forma de análise complementar. As denúncias versavam sobre: contratação sem concurso público com ausência de retenção do INSS e IRRF; contratação com divergência à natureza dos serviços; devolução de cheques; prestações de contas junto à Câmara Municipal em desconformidade com a legislação; acusação de nepotismo; problemas em licitações quanto a aquisição de material de construção e gênero alimentício; fracionamento de despesas; superfaturamento em serviços; licitação para recuperação de estradas e limpeza urbana; parentesco; irregularidades nos serviços de transportes e contratação para eventos e

---

<sup>145</sup> Conforme Relatório da DFAM/TCE/PI, houve denúncia em 2011 desta primeira gestão municipal referente ao exercício de 2009.

violação das disposições do Decreto-lei 201/67, o que sujeitaria o gestor às sanções de cassação de mandato, nos termos do art.50 do aludido diploma.

Como defesa às denúncias, a gestora municipal dentre as justificativas no contraditório, alegou em alguns casos a falta de comprovação das denúncias; em outros casos, alegou que já havia apresentado a justificativa nos autos das prestações de contas de 2009; ainda afirmou que quanto a denúncia de licitação, esta se tratava da gestão anterior. Também teve caso de não manifestação da gestora em outras ocorrências denunciadas, entre outros.

Contraditou, também, que as denúncias eram reflexo de uma politicagem partidária, pois se tratavam apenas de suposições até porque os serviços foram prestados, daí a falta de provas concretas. Informou que a mesma denúncia já havia sido apresentada na Câmara Municipal e que a mesa de julgamento mandou arquivar por falta de fundamento e motivos do pedido e falta de elementos fático-jurídicos.

Em análise, o TCE/PI não acatou algumas das irregularidades apontadas, mas considerou procedente as denúncias quanto a contratação sem concurso público e não prestação de serviços pagos (R\$ 41.649,47) sem retenção do INSS e IRRF, contratação com divergência à natureza dos serviços (R\$ 2.679,20), devolução de cheques, superfaturamento em serviços, fracionamento nas despesas, irregularidades em processos licitatórios nos serviços de transportes (R\$36.157,10) e contratação para eventos (R\$46.000,00), licitação para recuperação de estradas e limpeza urbana (R\$ 66.000,00). Algumas destas denúncias foram registradas nas contas do FUNDEB pelo TCE/PI no exercício de 2009, como: ausência/irregularidades no processo licitatório com fracionamento de despesas, contratação sem processo seletivo, envio intempestivo de peças entre outros.

Na tramitação do processo de 2010, sobre as contas do FUNDEB, referente a irregularidade do não recolhimento das contribuições devidas ao INSS, sobre pagamentos de pessoal não vinculado ao Regime Próprio de Previdência do Município, foi manifestado pelo MPC a imputação de débito de R\$ 82.012,32<sup>146</sup>, pelo pagamento de despesas indevidas ao FUNDEB e estranhas à função educação junto a aplicação de multa ao gestor. Porém, em avaliação final, através de Acórdão não ficou registrada a imputação

---

<sup>146</sup> Aqui houve a necessidade de se registrar este fato, porque não foi comum observar nestes processos de prestações de contas o registo de imputação de débitos, diferente da aplicação de multas que foi uma atividade mais comum frente as irregularidades constatadas, inclusive nos Acórdãos. Também, em nenhum momento, se verificou a imputação de débitos nos Acórdãos nos três municípios pesquisados.

do débito de R\$ 82.012,32, registrou-se apenas o julgamento de Irregularidade, às contas do FUNDEB, com aplicação de multa em 1.000 UFR/PI, de acordo com a manifestação do MPC, nos termos do voto emitido pelo Relator, das impropriedades apuradas datado em 24/10/13.

Além disso, as contas de governo foram reprovadas pelo TCE/PI em 2010, porém o gestor municipal continuou no cargo em 2011. Nesse caso, como o TCE/PI emite por lei apenas um parecer prévio que deve servir de parâmetro para o julgamento final feito pela Câmara Municipal, pode ter ocorrido que a permanência do gestor se deu por a Câmara Municipal ter tido um julgamento contrário ao do TCE/PI favorecido por uma maioria de vereadores a favor do gestor.

Em 2011 houve irregularidades nas contas de gestão e nas do FUNDEB com aplicações de multas respectivas de 2000 UFRs e 1500 UFRs e em 2012 ocorreram três fontes de denúncias<sup>147</sup>, aceitas e aprovadas pelo Conselheiro Relator, que foram examinadas no conjunto das prestações de contas. A primeira foi uma representação acumulada com Pedido de Medida Cautelar formulada pelo MPC, em razão de irregularidades verificadas em gasto com pessoal no montante de R\$ 6.696.080,31 na representação de 56,47% da Receita Corrente Líquida do município no exercício de 2011. A gestora apenas alegou que a denúncia perdeu o objeto e que se referia a denúncias originadas no pleito eleitoral.

O TCE/PI deu como não sanada a ocorrência, pois o gestor não demonstrou em sua defesa a restituição ao limite na forma e prazo previstos no art. 23, da LRF e pela observação da DFAM, o descumprimento do limite de despesa de pessoal constitui prática contumaz da mesma gestora e não de gestores anteriores como alegado na defesa. Durante todo seu mandato (2009, 2010, 2011 e, agora, 2012), manteve a despesa acima do limite legal, corroborando assim, para a conclusão de que, ao longo desse período, não adotou qualquer providência para enquadrar-se nos parâmetros da LRF, com o agravante de que o percentual da despesa sempre aumentou em relação ao exercício anterior.

A segunda denúncia foi apresentada acerca da emissão de 19 cheques sem provisão de fundos no total de R\$ 163.216,00, atestada pela DFAM como prática reincidente, com ausência de algumas notas de empenhos em descumprimento dos arts. 59 e 60 da Lei nº 4.320/64 e art. 15, 16 e 17 da LRF e por tratar de despesas sem

---

<sup>147</sup> Embora os recursos do FUNDEB sejam a parte mais específica deste estudo, estas denúncias foram aqui colocadas porque algumas tem ocorrências sobre os recursos do FUNDEB, outras pelos valores volumosos e por se tratar de meio externo da Administração municipal, portanto por apresentar viés de controle social.

observância da Lei Orçamentária. No contraditório, o argumento da gestora resumiu-se apenas a afirmar que a denúncia perdeu o objeto e que as denúncias foram originadas por conta do pleito eleitoral.

Em análise o TCE/PI declarou que não constou na defesa da gestora o comprovante de restituição ao erário do valor referente às tarifas bancárias, que oneraram indevidamente o município e nem o comprovante da efetiva compensação dos cheques, ainda sim, mesmo que efetuada a restituição e realizados os pagamentos dos credores, restou configurado o ilícito administrativo, sobretudo ao se considerar que as devoluções se repetiram ao longo do exercício no total de R\$ 163.216,00. Como ressaltado pela DFAM, a conduta, além de ferir o princípio da moralidade administrativa, caracterizou irregularidade financeira, tendo em vista que a emissão de cheque sem fundo por ente público caracteriza operação de crédito indevida. Explicou que as devoluções afrontaram também o disposto no art. 167, II, da CF/88, que veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O TCE/PI acrescentou, ainda, que essa prática se tornou mais grave porque foi crescendo a cada exercício, e expôs os valores sem provisão de fundos, praticadas em 2010 (R\$32.095,97) e 2011 (R\$157.188,20). Assim, a ocorrência foi avaliada como não sanada.

A terceira denúncia tratou-se de uma Representação formulada por um Coordenador Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação, sobre supostas irregularidades na aplicação de recursos do FUNDEB no município de Lagoa Alegre-PI, exercício financeiro de 2012.

Esta denúncia além de tratar de irregularidades sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB, trouxe ocorrências analisadas pela CGU em Lagoa Alegre-PI, visto que faz parte das ações da CGU, o envio do relatório de suas análises municipais aos respectivos TCEs. Destaca-se aqui que a CGU fez fiscalização no município em 2011, com extensão para o ano de 2012.

Assim, foi possível analisar o julgamento em relação aos recursos do FUNDEB por estes dois órgãos da Administração Pública e o intercâmbio que operam entre si. Porém, este intercâmbio, entre a CGU e TCE/PI, só foi percebido no registro das ocorrências neste município, pois os outros dois municípios, tanto o município de Santo Antônio dos Milagres-PI como o município de Floriano-PI, que também foram alvo de

fiscalização pela CGU, não apresentaram nenhum registro da CGU em seus processos de prestação de contas apreciados pelo TCE/PI.

As irregularidades apresentadas nesta terceira denúncia referiram-se a 7 fatos. No fato 1, referiu-se a pagamentos efetuados por gêneros alimentícios não recebidos pelas escolas (R\$31.315,00). Neste fato o gestor apresentou cópia do procedimento licitatório e declarações dos diretores de constar das prestações de contas mensais despesas o referido objeto. O TCE/PI se posicionou que frente a documentação e da não realização de inspeção *in loco*, por sua parte, afirmou que o posicionamento da CGU através de seu relatório ratificou a constatação pelo fato de não se ter questionado a ausência de licitação, e sim, a inexistência dos produtos da agricultura familiar, como melancia, milho verde em espiga, feijão verde, abóbora, entre outros, na constituição dos cardápios elaborados pela nutricionista e nas listas dos produtos recebidos pelas diretoras no exercício de 2011 e no período de janeiro a agosto de 2012.

O TCE/PI acrescentou ainda que nas análises dos técnicos da CGU, nos cardápios e nos comprovantes de entrega dos produtos do PNAE, em confronto com os recibos e cardápios arquivados nas escolas, foi verificado que em nenhum momento os produtos foram encaminhados às escolas e que, nos cardápios, não constava a recomendação para utilização dos produtos da agricultura familiar. Os argumentos da gestora se ativeram apenas a dizer que a denúncia perdeu o objeto e que foram originadas no pleito eleitoral, portanto para o TCE/PI não trouxe esclarecimentos específicos e nem documentos que afastassem as conclusões descritas. Então, a ocorrência foi julgada como não sanada.

No fato 2 houve documentação irregular de condutor de veículo utilizado para o transporte escolar e que a DFAM entendeu que, para realização dos serviços de transporte escolar, destinados à Secretaria de Educação do Município, com recursos do PNATE, foram estabelecidos contratos administrativos com alguns transportadores. O TCE/PI expõe que procederam inspeções nos veículos utilizados e entrevistas com os condutores em que verificou a existência de condutor sem habilitação e que a gestora afirmou que o fato foi resolvido com o afastamento do condutor. A defesa da gestora e a análise do TCE/PI foram as mesmas supracitadas no fato 1. Neste fato não foi registrado relação do TCE/PI com a CGU.

Ao fato 3 houve a realização de despesas incompatíveis com os objetivos do programa, pois tais despesas não estavam vinculadas aos objetivos básicos das escolas e que não se enquadraram no previsto pelo art. 70, I a VIII da lei nº 9.394/96. Em despesas

como: pagamento com lanches e quentinhas, locação de clube, aluguel de banda para animação de festa, locação de som, dentre outros, no valor de R\$14.549,77; pagamento de R\$ 12.401,92, com locação de motos para o transporte de professores; pagamento no valor de R\$ 1.953,20, com locação de motos para o transporte de materiais para as escolas; pagamento no valor de R\$ 2.757,00, com conserto geral das motos da Secretaria de Educação. Nestes quesitos a DFAM reafirmou a falha apontada no relatório da CGU e entendeu a ocorrência não sanada.

No fato 4, houve pagamento de R\$ 88.815,50 a profissionais do magistério que não foram localizados nas escolas em que deveriam estar atuando, configurando segundo a DFAM, uma impropriedade remanescente sem esclarecimentos pertinentes da gestora. A DAFAM ainda informou que o relatório da CGU não apontou os profissionais em desvio de função e em atividades em outros órgãos da Administração (Prefeitura), por isso não foi possível localizar as despesas nas prestações de contas e discorreu que estes servidores deveriam ter sido remunerados com recursos de outras fontes não vinculadas à educação. Como a gestora não trouxe esclarecimentos específicos e nem documentos para contraditar as conclusões expostas, o TCE/PI entendeu a ocorrência como não sanada.

No fato 5 ocorreram despesas inelegíveis referentes a pagamento com locação de veículos para transporte de materiais, merenda escolar, professores e coordenadores no valor de R\$ 49.725,92. Em análise do TCE/PI, através da DFAM, estas despesas encontravam-se nas prestações de contas mensais e eletrônica do município, sendo que a gestora, em sua defesa, não se reportou sobre esta impropriedade junto ao TCE/PI. No entanto, em sua manifestação junto à CGU, a gestora informou que tais gastos representaram uma atividade meio, porque foram realizados de modo eventual, necessário à manutenção do ensino, conforme art. 70 da LDB/96 e os mesmos teriam sido precedidos do devido procedimento licitatório. A CGU, segundo o TCE/PI, chegou a citar o art. 70, VIII, da lei nº 9.394/96, referente às ações consideradas de MDE para a educação básica pública relacionadas a transporte, as quais devem ser desempenhadas para a manutenção de programas de transporte escolar e a Resolução TCE 905/09, item b, VII, art. 21, no qual são especificados os gastos com transporte escolar, em observância ao disposto no CTN e no fim, destacou o TCE/PI, que a CGU conclui em seu relatório que as despesas com transporte são elegíveis apenas para o transporte de alunos da zona rural. Para o

TCE/PI e para a CGU, em momentos diferentes de análises consideraram, para este fato, a ocorrência não sanada por falta de esclarecimentos específicos da gestora.

Nota-se neste fato, uma relação mais estreita dos dois órgãos, tendo em vista o registro tanto do TCE/PI através da DFAM como pela CGU do fato ocorrido, registrado, avaliado e de certa forma autuado pelos dois órgãos de forma similar.

Destaca-se que o TCE/PI assegura ampla defesa por parte da gestora e neste caso para irregularidades que se mostraram graves algumas empenhadas no ano posterior. As irregularidades foram muitas e se observa que houve irregularidades detectadas pela CGU conforme descrição acima que não foi percebida pelo TCE/PI, mas também houve irregularidades destacadas pelo TCE/PI que não foram encontradas no relatório da CGU. A exemplo desta constatação, houve o fato de que o município não transmitiu por meio do SIOPE 2012 anual os dados de receitas e investimentos em educação, descumprindo ao menos, os princípios da transparência e publicidade, aos quais não pode escusar-se de dar cumprimento.

Assim, a tramitação deste processo no intercâmbio dos dois órgãos procedeu através do envio do Relatório da CGU ao TCE/PI que foi despachado e lavrado com a solicitação à Diretoria Processual que procedesse à execução da citação da gestora do município de Lagoa Alegre-PI para que formalizasse sua defesa quanto aos fatos alegados pelo Coordenador Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação, assegurando o prazo de 30 dias para a notificação da gestora que apresentou suas justificativas em tempo hábil, através do acata despachado pelo Relator. Os autos foram encaminhados à DFAM para manifestação.

Na manifestação da DFAM houve concordância com o Parecer expedido pelo MPC, que assim se manifestou em opinar:

pela procedência parcial da Representação, em face da constatação de diversas irregularidades, que restaram confirmadas seja porque os esclarecimentos foram insuficientes, seja porque não encontram guarida no ordenamento jurídico posto. Opina, ainda, pela aplicação de multa à Sra. Gesimar Neves Borges Costa, conforme art. 77, I, e particularmente o art. 79, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Lei Estadual nº 5.888/2009 (TCE/PI, 2012).

Em seu turno, o Relator assim emitiu seu voto:

Concluindo, em suma, que a representação em apreço procede em quase todos os fatos abordados no relatório da CGU, observando, contudo, que a gestora já prestou também esclarecimentos sobre as falhas ao

órgão de controle federal, tendo em conta que os fatos narrados no relatório oriundo da CGU, no que respeita ao exercício financeiro de 2011, já foram objeto de apuração por parte do órgão de controle federal, bem como já foram contemplados em ações de fiscalização deste Tribunal de Contas, nos autos do processo TCE nº 15.372/2012, que trata da prestação de contas do Município de Lagoa Alegre, relativo a esse exercício, o qual já foi apreciado conforme Decisão da Segunda Câmara nº 018 de 28/05/2014 e Acórdãos de nº 657/14 a 663/14, proponho que seja determinado o arquivamento da presente Representação.22/07/15 (TCE/PI, 2012).

No expediente da 2ª Câmara, o documento expedido relatou:

Considerando a sustentação oral do Advogado Tabatinga do Rêgo Lopes OAB/PI nº 6.989, que se reportou sobre as falhas apontadas, decidiu a 2ª Câmara, unânime, contrário ao parecer do MPC, tendo em conta que os fatos narrados no relatório oriundo da CGU, no que respeita ao exercício financeiro de 2011, já foram objeto de apuração por parte o órgão de controle federal, bem como já foram contemplados em ações de fiscalização deste TC, nos autos do processo TCE nº 15.372/2012, que trata da prestação de contas do Município de Lagoa Alegre, relativo a esse exercício, o qual já foi apreciado conforme Decisão da 2ª Câmara nº 018 de 28/05/2014 e Acórdãos de nº 657/14 a 663/14, pelo arquivamento da presente Representação, nos termos e pelos fundamentos expostos no voto do Relator (TCE/PI, 2012).

No Acórdão deste processo, sob o nº 1.275/2015, ficou assim o registrado:

EMENTA: Representação apresentada pelo Coordenador Geral de Operacionalização do FUNDEB. Relatório de Demandas Externas oriundo da Controladoria Geral da União. Irregularidades na aplicação de recursos do FUNDEB do Município de Lagoa Alegre, exercício financeiro de 2011. Ocorrências já contempladas no relatório da DFAM. Processo de Prestação de Contas de 2011 transitado em julgado. Arquivamento da Representação. Decisão unânime.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de representação apresentada pelo Coordenador Geral de Operacionalização do FUNDEB, acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos do FUNDEB de Lagoa Alegre, referente ao exercício de 2011, decidiu o Plenário unânime, ouvido o representante do Ministério Público de Contas, e nos termos do voto do relator (peça 22), pelo arquivamento do processo, considerando que os fatos narrados no relatório oriundo da Controladoria Geral da União - CGU, no que respeita ao exercício de 2011, já foram objeto de fiscalização por esta Corte de Contas, nos autos do processo TCE nº 15.372/2012, que trata da prestação de contas do Município de Lagoa Alegre, relativo ao exercício financeiro de 2011, o qual já foi apreciado por esta Corte de Contas, conforme Acórdãos de nº 657/14 a 663/14.22/07/15 (TCE/PI, 2012)

A certificação final teve como registros os dados:

CERTIFICO que o Processo nº TC/009226/2013, Representação – Irregularidades na aplicação de recursos do FUNDEB do Município de Lagoa Alegre (Exercício 2011), está devidamente concluído e em condições de ser encaminhado ao Órgão de Origem. O referido é verdade e dou fé. Secretaria da Segunda Câmara/Secretaria das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, 30/09/15 (TCE/PI, 2012).

Em 2012 houve reprovação nas contas de governo e como aconteceu eleição municipal em 2013, assumiu o cargo no executivo um gestor que ficou no poder apenas nos anos de 2013 e 2014, pois foi cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral-TRE/PI e novamente volta ao poder a partir de 2015, o mesmo gestor que esteve à frente deste município de 2009 a 2012. No geral, pela relação dos nomes e sobrenomes, só foram duas gestões (coligações) que se revessaram de 2007 a 2016. Assim, o município de Lagoa Alegre-PI foi o único entre os três municípios pesquisados que teve o gestor municipal cassado<sup>148</sup>, embora as irregularidades ocorridas nas gestões inclusive com reprovação de contas, neste município, a cassação de um gestor ocorreu por conta da captação ilícita de sufrágio<sup>149</sup>, por compra de voto.

Observa-se ainda a reprovação das contas de gestão ensejam inelegibilidade do gestor municipal por oito anos (art. 1º, I, g, da LC no 64/1990 da Lei das Inelegibilidades). Neste município de Lagoa Alegre/PI, o gestor municipal do mandato de 2009 - 2012, teve as contas de governo decretadas reprovadas em 2010 e 2012, inclusive exposta na página oficial do TCE/PI na parte de sanções aplicadas pelo TCE/PI, mas estranha-se que este mesmo gestor tenha continuado no cargo até o final do mandato em 2012, e nos meses posteriores a maio de 2014 voltou novamente a frente do executivo municipal por conta da cassação do gestor pelo TRE/PI (Processo de cassação nº 513.2013.618.0016, autuado em 04/11/13 e arquivado em 24/05/2017)<sup>150</sup>, e que havia ficado no cargo somente em 2013 e até maio de 2014. Também por estes dados observou-se uma tendência (que pode se estender para os demais municípios) maior no julgamento por reprovação das contas

---

<sup>148</sup>Disponível em: [http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-relacao-de-cassados-2008-e-2012/rybena\\_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-relacao-de-cassados-2008-e-2012](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-relacao-de-cassados-2008-e-2012/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-relacao-de-cassados-2008-e-2012). Acesso em 15/11/19.

<sup>149</sup>Disponível em: [http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-relacao-de-cassados-2008-e-2012/rybena\\_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-relacao-de-cassados-2008-e-2012](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-relacao-de-cassados-2008-e-2012/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-relacao-de-cassados-2008-e-2012). Acesso em 15/11/19. Em consulta às contas irregulares –TCU (<https://contas.irregulares.tcu.gov.br>) para fins eleitorais, sobre os três municípios, há o nome do gestor de Santo Antonio dos Milagres da gestão de 2007 e 2008 com trânsito em julgado em 2015 e data final em 2023, sendo que a partir de 2013 aos dias atuais o cargo a frente do executivo municipal está ocupado pelo filho deste gestor. Na lista também consta o registro de um gestor de conta específica de Floriano com Acórdão votado em 2012 (transitado e julgado) e data final no ano de 2020.

<sup>150</sup> Resultado do Processo enviado por e-mail pelo TER/PI, após solicitação da pesquisadora.

com maior incidência nas irregularidades em finais dos mandatos (2008, 2012, 2016) dos gestores dos municípios de Santo Antonio dos Milagres como em Lagoa Alegre.

Alguns destes gestores que tiveram as contas consideradas reprovadas e/ou irregulares pelo TCE/PI, voltaram a assumir mandatos a frente do executivo municipal ou mesmo como ordenador dos recursos do FUNDEB, em período posterior, mesmo constando seus nomes na lista oficial online do TCE/PI das sanções a eles imputadas.

O ano de 2014 foi atípico quanto ao poder executivo, neste período estudado, pois houve três gestores à frente do município conforme os períodos: 01/01/14 a 27/05/14, 29/05/14 a 03/09/14, 03/09/14 a 31/12/14, portanto os responsáveis pela prestação de contas de governo. Quanto às contas de gestão dos recursos do FUNDEB teve-se dois ordenadores destas despesas: 01/01 a 29/05/14 e 29/05 a 31/12/14. Assim, é possível perceber que esta gestão de 2013 e 2014 só ficou à frente do cargo e da responsabilidade das prestações de contas até 27/05/14, sendo substituída pela gestão anterior que retorna ao cargo de gestora municipal.

Em solicitação na Divisão de Acompanhamento e Controle de Decisões (TCE/PI) sobre o pagamento imputação de débitos, houve a informação através de e-mail a esta pesquisadora que dentre os três municípios pesquisados, só ocorreu esta punição apenas neste município de Lagoa Alegre e nesta gestão de 2013/2014, no valor corrigido de R\$ 5.513,20 (Processo nº 020825/2019), após Recurso de Reconsideração (emitido pelo gestor) transitado e julgado em 2017. O TCE/PI em prosseguimento enviou ofício para dar ciência ao gestor da imputação e ofício ao Ministério Público em 09/12/2019. Também, o TCE/PI informou que ainda não tinha recebido o retorno/informação por parte da PMLA se o gestor havia quitado o débito junto ao erário municipal.

Destaca-se que as multas aplicadas nos anos de 2012, 2013, 2014 (2 multas), respectivamente, nos valores de 2.000, 500, 500, 500 UFR, somente a multa referente à conta do FUNDEB do ano de 2012 foi paga, as dos demais anos não foram pagas e o débito ainda se encontra em aberto. As contas dos anos de 2015 e 2016, ainda não foram julgadas.

Sobre o ranking da transparência, conforme MPU ([combateacorrupção.mpf.mp.br/ranking/](http://combateacorrupção.mpf.mp.br/ranking/)), o Piauí – Governo Municipal, apresenta-se, entre os estados brasileiros com os municípios, com o pior índice (0,88) na 1ª avaliação em 2015 e com uma melhora em 2016 indo para 4,45, ficando ainda abaixo da média nacional que é 5,21. A transparência (em meios eletrônicos) nas gestões públicas é

referendada pela CF/1988, DL 201/1967, Lei 8.429/1992 a LRF, nº101/2000, Lei Complementar nº 131/2009, Lei de Acesso à informação, nº 12.527/2011, necessitando ainda de uma avaliação nacional quanto a medidas judiciais e extrajudiciais para com municípios e estados em débito com o cumprimento destas leis, especialmente na disponibilização de informações financeiras em tempo real em portal , procedimento licitatórios realizados, dentre outros que podem contribuir a prevenção da corrupção e para o fortalecimento da participação democrática do país. Embora as informações sobre o ranking da transparência do Estado - municípios (Piauí) junto ao MPF sejam enviadas pelo TCE/PI, observa-se de forma questionável a não publicização (espaço transparência) deste ranking na própria página oficial do TCE/PI até a data de 30/01/2020.

### **6.2.3. Análise das prestações de contas do FUNDEB de Floriano-PI, conforme relatórios, pareceres e acórdãos do TCE/PI de 2007 a 2016**

As análises do município de Floriano – PI (grande porte) foram realizadas através do acesso aos relatórios, pareceres e acórdãos disponibilizados pela TCE-PI, em que selecionou-se, especificamente, as constatações decorrentes do FUNDEB nos anos de 2007 a 2016. A tabela 20 abaixo apresenta os dados referentes as irregularidades constatadas, no período de 2007 a 2016, do município de Floriano-PI (grande porte):

Tabela 20 – Frequência das constatações por grupos e categorias presentes nas prestações de contas do município de Floriano-PI fornecidas pelo TCE/PI

<b>FLORIANO-PI (TCE/PI 2007 - 2016)</b>			
	<b>Categoria</b>	<b>nº</b>	<b>% Total</b>
Ocorrências	Gestão financeira	6	35%
	Aquisição/ licitação e prestação de contas	4	24%
	Contribuição previdenciária	2	12%
	Contratações	2	12%
	Remuneração do Magistério	1	6%
	Transporte escolar	1	6%
	Aplicação em MDE	1	6%
	<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados coletados no TCE/PI

Os dados da tabela 20 revelam ocorrências distribuídas de forma mais equitativa em relação aos municípios anteriores e em menor quantidade. Sendo que as duas primeiras categorias “Gestão financeira” e “Aquisição/ licitação e prestação de contas” apresentaram similaridade quanto a preponderância, em número de ocorrências consoante

aos demais municípios, porém, em número expressivamente menor, somando um total de 10 ocorrências as duas categorias.

Dessa forma, observa-se que o município de Floriano-PI, considerado como a quinta maior cidade do Piauí,<sup>151</sup> tem uma melhor e mais antiga<sup>152</sup> estrutura governamental que os demais municípios analisados nesse pesquisa. Portanto, tem uma cultura orgânica mais sólida na Administração Pública, com ações divididas por secretarias, nos quais os secretários são corresponsáveis juntamente com o prefeito municipal na aplicação dos recursos públicos, podendo revelar uma maior organicidade e responsabilidade social deste município. Diferente do município destacado na subseção anterior, Lagoa Alegre-PI (médio porte), em que o próprio prefeito, por vezes, chegou a ser o único responsável pela gestão dos recursos financeiros da educação.

Nesse aspecto, também pode evidenciar a necessidade de apoio diferenciado às cidades menores e aos seus respectivos Conselhos sociais, desde política de capacitação mais intensas focadas na aplicação legal dos recursos financeiros, seu gerenciamento, bem como ao acato às recomendações expostas nos relatórios dos órgãos fiscalizadores.

No município de Floriano-PI as ocorrências evidenciaram nas categorias: Gestão Financeira (06) e na Aquisição, Licitação e Prestação de Contas (04), seguidas das demais em menor número, como as Contratações (2), Contribuições Previdenciária (02), Remuneração do Magistério (01), Transporte Escolar (01) e Aplicação em MDE.

Na “Gestão Financeira” houve incidência de irregularidades nos anos de 2007, 2009, 2012, 2013, 2014 e 2015. Nesta categoria, destacou-se a incidência da Inscrição de restos a pagar sem comprovação de saldo financeiro nos anos de 2007 (R\$ 1.935,18), de 2009 (R\$ 6.754,34), de 2012 (R\$ 1.717.392,16), de 2013 (R\$ 1.097.299,02), de 2014 (R\$ 629.333,25) e de 2015 (R\$ 662.856).

No contraditório, como argumentos para as irregularidades de 2007 e de 2009, o gestor relatou que não infringiu a LRF; para 2012, o gestor municipal reconheceu que a falha deveria ser relativizada em razão dos valores deixados estarem dentro dos limites aceitáveis de 2% sobre a receita corrente líquida do município; para 2013, não houve manifestação sobre a ocorrência; em 2014, o gestor relatou que os restos a pagar não foram inscritos sem comprovação financeira, pois anexou o Demonstrativo Analítico e Financeiro dos Créditos a Receber no valor de R\$3.430.531,65, comprovando o saldo

---

<sup>151</sup> 5ª maior cidade com relação ao Produto Interno Bruto/PIB de R\$ 925,32 milhões, conforme IBGE de 2015 e Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí – Fundação CEPRO.

<sup>152</sup> Este município foi fundado em 1897.

para cobrir os restos especificados no relatório do TCE/PI; e em 2015 explicou que os relatórios anexados com o saldo financeiro de R\$ 1.075.156,49 (valores dos bancos e créditos a receber), registrados no Balanço Patrimonial, cobririam uma parte dos valores dos restos a pagar para 2015 e assim, pediu que os valores de consignados do FUNDEB não fossem considerados como despesas sem comprovação financeira, por não ser final de gestão.

Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI esclareceu em 2007 que a inscrição de Restos a Pagar, sem saldo financeiro suficiente para acobertá-los, mesmo que não infringisse o art. 42 da LRF, constituiu irregularidade, pois o procedimento fere outras normas de direito financeiro, dentre eles, o equilíbrio das contas públicas, quando há a emissão de empenhos acima de sua capacidade real de pagamento. Portanto, está em desacordo com as normas de administração pública assim, para o TCE/PI, a irregularidade permaneceu como não sanada.

Em 2009 excluiu a falha registrada pela DFAM, por entender que a disposição sobre restos a pagar constante no artigo 42 da lei LRF, diz respeito a uma regra de final de mandato do gestor. Porém, em 2012, o TCE/PI procedeu com uma análise diferente, pois o gestor não observou o que dispõe a LRF sobre o último ano do mandato em que tal irregularidade pode configurar crime contra as finanças públicas por parte da Prefeitura Municipal de Floriano-PI (PMF), conforme tipifica o art. 359-C do Código Penal, que atribui pena de reclusão de 1 a 4 anos, além de reputarem-se nulos e sem nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o §2º do art. 59 da Lei de Finanças Públicas, nos termos do §4º do mesmo artigo. Esta ocorrência constitui motivo suficiente para ensejar a reprovação das contas. Então, a ocorrência foi considerada não sanada, por se tratar de uma falha gravíssima/grave, especialmente por ocorrer no último ano do mandato do gestor municipal.

Nos anos de 2014 e 2015, o TCE/PI atenuou sua avaliação por não se tratar mais de último ano de mandato. Porém, registrou em 2015 a ocorrência como não sanada, pois os documentos comprobatórios em que constam o Demonstrativo Analítico, confirmaram a disponibilidade financeira, bem como o valor de R\$ 728.986,34, contabilizado em créditos a receber de entidades federais. Esclareceu ainda que, embora a contabilização de haveres serem realizados no exercício subsequente seja uma boa prática contábil, entende-se que, para efeito de apuração dos Restos a Pagar inscritos e sem disponibilidade financeira, tais valores não devem ser considerados, haja vista que, as receitas públicas

pertencem ao exercício financeiro em que são efetivamente recebidas. E quanto ao pedido para que não se considerasse as consignações no cálculo, entendeu igualmente que não deveria ser acatado, pois tratava-se de obrigações contraídas e não pagas.

Na categoria “Aquisição, Licitação e Prestação de Contas”, as 04 ocorrências foram nos anos de 2008 (02), 2009 e 2011.

As ocorrências de 2008 (2) e de 2009 (1) retratam ausência de peças componentes no processo de prestações de contas como: cópias de declarações de bens e rendas das autoridades e servidores públicos comissionados que, como contraditório, o gestor encaminhou em documentação suplementar. O TCE/PI considerou as falhas como sanadas, mas lembrou que o atraso no envio da documentação mensal causa evidente prejuízo para o trabalho de fiscalização, devendo ser sempre objeto de censura o envio intempestivo das peças (Resolução TCE/PI nº 1.804/08) e considerou a ocorrência como sanada em parte.

Em 2011, ocorreu irregularidade em licitação para despesa com transporte escolar na modalidade referente ao Pregão Presencial nº 057/09, com a contratação de empresa especializada para transporte escolar (R\$ 611.079,46), em que foram constatadas irregularidades constantes, como: ausência da exigência de seguro total dos veículos contratados, quando da assinatura do contrato e durante toda execução e a não entrega dos comprovantes de seguro dos veículos.

Como contraditório, o gestor informou que a irregularidade foi sobre a execução contratual, os quais eram fiscalizados por funcionário, exclusivamente designado para essa finalidade, conforme previsto no art. 67 da Lei de Primeira do Contrato nº 160/2009 e que, a existência das condições e requisitos fixados no Edital, Termo de Referência e contrato não teve a intenção de macular a licitude do Pregão Presencial, vez que as exigências além de previstas no edital e seus anexos objetivavam contribuir com a qualidade dos serviços contratados.

Porém, em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI afirmou que não merece avançar a justificativa do gestor, tendo em vista a ausência da comprovação dos seguros dos veículos e assim, verificou que restou comprovado a inobservância dos princípios da isonomia; da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e da vinculação ao instrumento convocatório e ante o exposto, a ocorrência permaneceu como não sanada.

Nas “Contribuições Previdenciárias” houve incidência em 2014 e 2015. Em 2014 houve imputação de encargos moratórios por se constatar pagamento extemporâneo no

recolhimento da contribuição previdenciária (INSS), incidindo multas e juros, no total R\$ 1.896,62. O gestor não se manifestou e a ocorrência foi considerada como não sanada.

Em 2015 ressalta-se que foi apurado no montante do saldo das retenções relativas ao FUNDEB, em 31/12/2015, R\$ 3.318.807,12. Desse valor, somente aquelas em favor do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), efetuadas sobre os pagamentos do pessoal vinculados ao FUNDEB, registradas na conta contábil 21881.01.01 (20)03 - RPPS, alcançou a monta de R\$ 2.881.009,03 ocorrendo, portanto, expressivo saldo dessa conta.

Como contraditório, o gestor manifestou-se expondo que os valores registrados sob o título de consignados estariam demonstrados no valor de R\$ 3.318.807,12, sendo que R\$ 2.881.009,03 seriam valores do RPPS que foram parcelados e anexou os acordos evidenciando a quitação da dívida.

Em análise, o TCE/PI esclareceu que a situação demonstrou que o ente não vinha repassando os valores devidos das contribuições previdenciárias retidas de seus servidores e que esse procedimento, além de desrespeitar as normas que regem a matéria, repercute negativamente no equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Previdenciário, acarretando sérios prejuízos aos mesmos. Alertou, ainda, que esta conduta do gestor de retenção e não recolhimento de contribuições previdenciárias, pode vir a caracterizar o crime de apropriação indébita previdenciária, pois o elevado montante não havia sido pago ao RPPS até o final do exercício financeiro de 2015 e que isso compromete a saúde financeira do Instituto Previdenciário do município. Assim, a ocorrência foi considerada como não foi sanada.

Também em 2015 houve o registro de uma classificação indevida de despesa, com a apuração de gastos com o recolhimento das contribuições previdenciárias (INSS), no montante de R\$ 428.227,10. Em que foram classificados indevidamente na dotação orçamentária na subfunção “47- Obrigações Tributárias e Contributivas” (despesas orçamentárias decorrentes do pagamento de tributos e contribuições sociais e econômicas, como: Imposto de Renda, ICMS, IPVA, IPTU, Taxa de Limpeza Pública, COFINS, PIS/PASEP, entre outros.), ao invés da dotação na subfunção “13 - Obrigações Patronais” (despesas orçamentárias com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora, e resultantes de pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas), tendo em vista que as contribuições previdenciárias (INSS) se tratam de Obrigações Patronais devidas sobre as contratações de pessoal vinculadas ao Regime

Geral de Previdência, de acordo com a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001.

Em pronunciamento, o gestor alegou que demonstrou através de documentos anexados as despesas com pagamentos de contribuição previdenciária, com prestadores de serviços podem ser empenhados no elemento de despesa 3390.47 como classifica-se nas Secretarias Municipais: Infra Estrutura, Desenvolvimento Rural, Governo, Administração e Planejamento, Finanças e nos fundos FUNDEB, FMS e FMAS no valor de R\$ 428.227,10, mas solicitou uma nova análise para evidenciar as peças em anexo, para a devida aceitação da classificação orçamentária.

Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI, avaliou que o gestor acostou ao processo uma cópia de uma parte do Plano de Contas, obtido via internet, da Universidade Federal do Pampa – Unipampa, em que o elemento de despesa nº 3390.47 - Obrigações tributárias e contributivas, foi descrito e registrado no valor das apropriações das despesas decorrentes do pagamento de tributos, contribuições sociais e econômicas, exceto as incidentes sobre a folha de salários, classificadas como obrigações patronais, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso dessas obrigações.

O TCE/PI confirmou que, de fato, o gestor consolidou a contribuição previdenciária sobre o serviço de terceiro/pessoa física, contratadas para a execução de serviços técnicos profissionais, porém sem vínculo com a administração pública municipal.

O TCE/PI argumentou, ainda, que de acordo com o comparativo da despesa autorizada com a realizada, o montante gasto com vencimentos e vantagens físicas, foi de R\$ 37.823.659,22, sendo de apenas R\$ 2.804.744,30, o montante pago com Obrigações Patronais, que representou apenas 7,42% dos vencimentos pagos, o que reduziria o impacto de tais despesas sobre o limite da despesa de pessoal do poder executivo, sendo que ainda nesse comparativo das despesas, é possível verificar que os gastos com os serviços de terceiros/pessoa física foi de apenas R\$ 428.227,10, não sendo possível que a contribuição sobre tais pagamentos seja de R\$ 2.804.744,30. Assim, o TCE/PI não acatou a defesa apresentada e considerou a ocorrência como não sanada.

A DFAM em seu relatório afirmou que condutas dessa natureza, ou seja, apresentação de dados financeiros por meio de demonstrativos da execução orçamentária que não evidenciam o montante das despesas com pessoal executadas, resultam em

impropriedades, fato que implica diretamente na apuração irreal do percentual de gastos com pessoal no exercício.

A categoria “Contratações” houve duas ocorrências, uma no ano de 2011 e outra no de 2015, em que houve ausência de procedimento legal para contratação de funcionários e formalização de termo de contrato de trabalho. Em 2011, as despesas com pessoal contratado sem vínculo legal e trabalhadores autônomos, que não fazem parte do quadro de pessoal (efetivo e/ou comissionado), consideradas como despesas sob o elemento vencimentos e vantagens fixas.

No contraditório, o gestor municipal informou que a PMF realizou concurso público em 2011 para suprimento de vagas e que todos os aprovados foram convocados e, em virtude da implantação de novos serviços nas áreas de saúde, educação e assistência social, dentre outras, tiveram que lançar mão de prestadores de serviços. E enquanto não era concluído o concurso público, que já estava em andamento para preenchimento dos cargos, foi obrigado a contratar servidores temporários, por se tratar de uma situação excepcional e pelo princípio da continuidade do serviço público, o município e seus municípios não poderiam ficar desassistidos pelo poder público dos serviços considerados essenciais.

Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI afirmou que a regra para contratação de pessoal prestadores de serviço público deverá ser observado o preceito do art. 37, II da CF/88, que versa sobre a investidura mediante concurso público e que razoavelmente, a lei prevê, em caráter excepcional, os casos de necessidade de contratação temporária, quando justificada a transitoriedade. Contudo, o gestor não apresentou quais foram as medidas legais para contratação sob efeito dessa excepcionalidade, como por exemplo, a Lei Ordinária e Processo Simplificado de Seleção com as especificações do cargo e do prazo de validade. Assim, a ocorrência permaneceu como não sanada.

Em 2015, constatou-se que o ente municipal, durante o exercício, realizou gastos na ordem de R\$ 2.400.000,00 com contratação temporária de pessoal para desempenhar atividades típicas da educação, conforme planilhas retiradas do SAGRES Contábil. Nesse fato não houve manifestação do gestor.

Em análise, o TCE/PI, julgou a ocorrência como não sanada, tendo em vista o estabelecido pela CF/88 (art. 37, Inciso IX, regulamentado, na esfera federal, pela Lei nº 8.745/93) que estabeleceu como regra para investidura em cargos e empregos públicos a

aprovação em concursos públicos de provas ou de provas e títulos, ressalvados os cargos de comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração. Quanto as contratações temporárias de caráter excepcional do interesse público, visando atender necessidades extraordinárias da administração pública, previstas em normativo próprio, devem ser precedidas do devido processo de seleção. Porém, em consulta às execuções orçamentárias de outros exercícios, o TCE/PI, verificou que o procedimento vem se repetindo ano após ano, o que demonstra a preferência do gestor em se valer da excepcionalidade prevista em lei para a não realização de Concurso Público nas contratações de pessoal.

Também, conforme o relatório da DFAM, o montante dos gastos com as contratações temporárias corresponde a 12,86% dos gastos alocados na rubrica orçamentária “Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil”. O objetivo desse tipo de admissão é atender à necessidade temporária do Poder Público, com prazo determinado de contratação. Assim, se o gestor utilizou essa ocorrência incessantemente, exercício após exercício, como demonstrou a DFAM, a necessidade de pessoal se revelou permanente, devendo o gestor promover a realização de concurso público, com base no artigo 37, I, II da CF/88.

Na Categoria “Remuneração do Magistério” identificou-se gastos inferiores ao limite legal dos 60% para pagamento de professor em efetivo exercício no ano de 2010. Como contraditório, o gestor municipal mencionou que ao informar os gastos com magistério, foram considerados apenas os gastos com o ensino fundamental, uma vez que nas demais atividades os gastos foram destacados apenas pela fonte de recursos, assim, o gestor apresentou a comprovação de regularidade com percentual de 67,14%, que o município aplicou no exercício de 2010, para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, no montante de R\$ 7.781.379,47, cumprindo o estabelecido no artigo 60, 5º do ADCT e no art. 22, da Lei nº 11.494/07. Em análise posterior ao contraditório, o TCE/PI considerou a ocorrência como sanada.

Na categoria “Transporte Escolar” verificou-se apenas uma ocorrência no ano de 2010, em que as despesas com transporte escolar sem condições de funcionamento, no valor de R\$ 657.766,58, referente ao pagamento de 17 veículos contratados de uma empresa, mediante o Pregão nº 057/2009. Sendo que o contrato previa as seguintes obrigações para a empresa contratada: utilização de veículos próprios que deveriam ser mantidos em perfeito estado de conservação, limpeza e segurança, bem como portar os

equipamentos exigidos pelo CONTRAN; seguro obrigatório, documentação regular e seguro total.

Como contraditório, com relação a irregularidade de existência de veículos antigos, de outros Estados, de outros proprietários e com documentação irregular no DETRAN, o gestor municipal afirmou que a realidade do transporte escolar no município difere da época em que foi realizada a inspeção pelos auditores, os quais contribuíram muito para a melhoria desse serviço; informou que a empresa foi instada a se manifestar apresentando a defesa de que os veículos estavam em plenas condições de uso. Além disso, em razão da continuidade do serviço, a Secretaria Municipal de Educação, em ação conjunta entre os Poderes Executivos, Legislativo, Ministério Público e Polícia Rodoviária Federal, realizou uma vistoria nos veículos utilizados no transporte escolar dos alunos e decidiu-se, conjuntamente, autorizar a continuidade do serviço nos veículos disponíveis, sendo que tal decisão baseou-se em comprovação técnica por parte da Polícia Rodoviária Federal/PRF de que os veículos encontravam-se em condições de funcionamento, atendendo ao disposto no capítulo XIII, artigos 136 a 139 do CTB.

Nessa fiscalização a equipe técnica destacou que em 04 (quatro) veículos inspecionados foi evidenciada a existência de veículos em péssimas condições de uso, tais como: limpeza deficiente, veículo em fim de vida útil, pneus carecas e ausência de cinto de segurança. Também, em trajeto de ônibus feito pela equipe técnica, juntamente com os alunos, foi confirmada as condições precárias, pois em determinados trechos ocorreu superlotação do coletivo, condições estas que afetam a segurança dos alunos. Além do mais, existiam pontos de espera inseguros, uma vez que os pontos são na beira da estrada, aumentando o risco de acidentes.

Em sua defesa, o gestor informou que o episódio relatado tratava-se de evento isolado e que não refletia o cotidiano administrativo da SEMED. Acrescentou que embora a fiscalização do contrato não estivesse sido realizada pela fiscal do contrato, havia controle do serviço por parte do setor administrativo da SEMED, na pessoa do seu Diretor Administrativo que, embora não fosse formalmente designado para a função, a exercia em razão do desligamento da fiscal do contrato. Informou ainda, porém não comprovou que a falha apontada, a nomeação de um novo fiscal para o contrato.

Na cláusula décima primeira estava disposto que ficaria designada uma servidora como gestora do contrato que acompanharia a execução do fornecimento, porém, ficou constatada a inexistência desta fiscalização. O controle foi efetuado por um Diretor

Administrativo da Secretaria através de uma relação de veículos com as rotas e as respectivas distâncias medidas por quilometragem, em que os pagamentos foram efetuados com base nesta relação de veículos. Verificou-se, que a Secretaria Municipal de Educação não dispunha de uma gestão da execução do contrato, conforme previa o contrato.

Para o TCE/PI a irregularidade foi considerada grave. Ressaltou-se que o gestor apenas apresentou fotos dos veículos, não havendo a comprovação técnica por parte da PRF de que os veículos encontravam-se em condições de funcionamento. Quanto à propriedade dos veículos, a SEMED notificou a empresa prestadora de serviços para manifestar-se acerca da titularidade dos veículos utilizados no transporte de alunos e como resposta, a empresa respondeu que adquiriu os veículos através de financiamento direto com o proprietário e que a transferência da propriedade estaria condicionada à quitação dos referidos financiamentos e que a previsão contida no item 7.2 do contrato de utilização dos veículos próprios não obriga que estes estejam quitados e em nome da empresa, nem tampouco veda a aquisição dos mesmos por meio de financiamento. Informou ainda, ter solicitado à empresa para apresentar os documentos comprobatórios da regularidade de aquisição dos veículos, que já estava tomando todas as medidas para a regularização dos veículos e que tão logo recebesse a documentação iria encaminhar ao setor competente para emissão de parecer e orientação das medidas cabíveis.

Para o TCE/PI, apesar das providências adotadas pelo gestor, a ocorrência de erros desta ordem foi reflexo da ausência de um controle interno ativo no órgão (Secretaria Municipal de Educação), devendo-se tomar medidas imediatas com vistas à sua regularização. Assim, a falha permaneceu como não sanada, devido a não comprovação do que foi alegado pelo gestor.

Também, não foram constatados os documentos referentes ao seguro total dos veículos para fins de cumprimento da cláusula explicitada no contrato. Como defesa, o gestor confirmou o fato, informando que notificou a empresa para adequar-se ao cumprimento das cláusulas contratuais e que já foi instaurado processo administrativo para a realização de uma licitação do serviço. Mencionou, que a empresa alegou: 1) que essa determinação no contrato referiu-se a cláusula acessória, não trazendo nenhum prejuízo à execução do objeto do contrato; 2) que dispunha de veículos reservas, não havendo motivos para a paralisação dos serviços; 3) que a disposição contratual fere o poder diretivo da empresa e adentra na gestão da mesma; 4) e que a contratação de seguro

competia exclusivamente a empresa, pois em caso de sinistro, nenhum prejuízo seria assumido pelo município. Esclareceu, ainda, que apesar de ser cláusula acessória ou secundária, esta não foi omitida no Pregão Presencial, por esta razão, achou que deveria ser observado o fiel cumprimento da cláusula contratual contida no edital.

Na Categoria “Aplicação em MDE” houve despesas com produção de material publicitário, no valor de R\$ 40.957,82, em 2010. Nesse caso, o gestor argumentou que todos os serviços são de utilidade pública, sendo inegável a necessidade de utilização dos recursos midiáticos como meio de convocação da comunidade para participação nas atividades educacionais. Também afirmou que as despesas encontram respaldo no art. 70, inc. V, da LDB/96, que a falta de detalhamento das despesas no relatório de serviços é falha de cunho meramente formal e que o relatório estava sendo elaborado de forma a atender às reclamações. O TCE/PI entendeu como falha moderada e parcialmente sanada, uma vez que as informações trazidas aos autos, na oportunidade da defesa, deveriam integrar os processos de despesa.

No Quadro 17, tem-se a síntese da série histórica de 2007 a 2016 das decisões dos Acórdãos das Contas de Governo e Gestão no município de Floriano-PI:

Quadro 17 - Pareceres das Contas de Governo e Acórdãos das Contas de Gestão e do FUNDEB de Floriano-PI pelo TCE/PI (2007 a 2016)

ANOS	CONTAS DE GOVERNO	CONTAS DE GESTÃO	CONTAS DO FUNDEB
2007	Aprovada com ressalvas	Regularidade c/ressalvas multa 300 UFRs	Regularidade c/ ressalvas multa 100 UFRs
2008	Aprovada	Regularidade c/ressalvas multa 500 UFRs	1ºGestor 2ºGestor: Regulares
2009	Aprovada com ressalvas	Regularidade c/ ressalvas Multa 200 UFRs	Regularidade c/ressalvas 200 UFRs
2010	Aprovada com ressalvas. Parecer MPC	Regularidade c/ ressalvas Multa 125 UFRs	Regularidade c/ressalvas multa 375 UFRs
2011	Aprovada	Regularidade	Regularidade c/ressalvas
2012	Aprovada com ressalvas	Regularidade	Irregularidade Multa 500 UFRs
2013	Aprovada com ressalvas	Regularidade c/ ressalvas multa 2000 UFRs	Regularidade c/ressalvas Multa 700UFRs propôs relat.Tomada de contas especial
2014	Reprovadas 31/05/2017	Irregularidade Multa 3500UFRs	Regularidade c/ressalvas multa 200 UFRs
2015	Última peça data de 20/11/2019 não foi feito voto de relator e nem acórdãos	1.2.5.8 Descumprimento % do FMPS (art.40 CF/88) 2.1.5. Desp. Pess. Execut. acima do limite máx. legal: 54,44% Lim.leg.54% Lim prudenc 51,30%	Última peça data de 20/11/2019 não foi feito voto de relator e nem acórdãos
2016	Ausência de publicação de decreto, entre outros	Em processo	Em processo

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Pareceres e Acórdãos do TCE/PI referentes a Foriano-PI de 2007 a 2016.

De acordo com o quadro 17, pode-se observar que a maioria das contas (Governo, Gestão e do FUNDEB) foram consideradas aprovadas e regulares com ressalvas. Em Acórdão de 2012 emitido sobre as contas do FUNDEB, referente ao exercício de 2010, o TCE/PI julgou de forma unânime, impropriedades nas duas ocorrências, uma com despesas com o transporte escolar e a outra com a não especificação de despesas com a produção de material publicitário no valor de R\$ 40.957,82, com aplicação de multa ao gestor do FUNDEB/SEMED, no valor correspondente a 375 UFR/PI, 21/11/12.

Em sua defesa, o gestor reconheceu algumas falhas ocorridas na execução dos serviços e acrescentou que: as falhas não devem se sobrepor aos interesses primeiros da coletividade; que o município não convive mais com a realidade da superlotação de estudantes nos veículos utilizados para essa finalidade; que a frota foi inteiramente renovada; e que em 2012, a ausência de abrigos no ponto de espera, seria mais uma vez

discutida com a comunidade e demais envolvidos no processo educacional. O gestor enviou fotos dos veículos e destacou o caráter pedagógico da auditoria realizada por este TCE/PI que contribuiu de forma afirmativa na melhoria da execução dos serviços de transporte escolar dos alunos da rede municipal de ensino. Também, reafirmou as carências apontadas no exercício em análise. Mas ainda sim, TCE/PI julgou de forma unânime no Acórdão pela aplicação da multa de 375 UFR/PI.

O valor dessa multa é referente a R\$ 900,00 em 2012, conforme o Decreto nº 15.039/2012 que uma URF/PI representou R\$ 2,40. Assim, percebe-se que as duas ocorrências que impactam na qualidade da educação municipal, a relacionada ao transporte escolar, que afeta diretamente os alunos, comprometendo a garantia das condições de acesso, permanência, frequência, bem como a preservação da sua integridade física, evitando que ocorra qualquer contratempo acidental no seu deslocamento até a escola, haja visto em geral nestes municípios no interior do estado do Piauí, a grande maioria dos estudantes dependem da política do transporte escolar para terem acesso à educação. Já com relação a outra irregularidade de gastos com publicidade no valor de R\$ 40.957,82, pagos com recursos do MDE, vê-se a educação perder esse recurso para outras finalidades irregulares e o gestor apenas ter como punição o pagamento dessa multa de R\$ 900,00.

Assim vê-se que a multa imputada para estes casos, em geral, é quase irrisória frente ao montante de recursos que não foram aplicados devidamente em educação e os transtornos decorrentes da malversação dos recursos públicos, impactando diretamente na oferta e qualidade da educação pública. Além de se tornar uma prática rotineira constantemente desrespeitada pelos gestores municipais que não temem ser penalizados nas fiscalizações de suas contas, por isso negligenciam a prática de imputação de multas como UFR/PI.

Neste município, as multas aplicadas nos anos de 2012 (2 multas uma de 300 e a outra de 200 UFR), 2013 (700 UFR), 2014 (300 UFR), somente a multa referente a conta do FUNDEB nos anos de 2012 (200 UFR), 2013 e 2014 foram pagas, a de 2012 (300 UFR) não foi paga e o débito ainda se encontra em aberto. Em 2015 e em 2016, ainda não foram julgadas.

Em análise sobre o processo de prestações de contas Machado (2012), indo além dos dados do TCE que pesquisou, chama a atenção que as prestações de contas tem limites materializados especialmente pela falta de um maior acompanhamento social no

cumprimento das sanções imputadas aos gestores e na fragilidade dos sistemas de controle interno das administrações municipais, fato este, que se pode constatar também nesta pesquisa.

Com relação as categorias de análise, com base no percentual de incidência e na correlação da frequência de vezes que foram constatadas as irregularidades nos três municípios na fiscalização do TCE/PI, temos: Aquisição, licitação e prestação de contas (34%); Gestão financeira (25%); Aplicação em MDE (13%); Remuneração do Magistério (10%); Contratações (9%), Contribuição previdenciária (8%), Transporte escolar (2%). Entre as categorias de análise em que houve o maior número de ocorrências, a de Aquisição, licitação e prestação de contas foi a que preponderou, seguida por Gestão Financeira e Aplicação em MDE; as demais apareceram em menor quantidade; a Aquisição, licitação e prestação de contas se destacou em primeiro lugar nos municípios de Lagoa Alegre-PI (19 ocorrências) e Santo Antônio dos Milagres-PI (15 ocorrências), enquanto que em Floriano-PI preponderou a Gestão Financeira (6 ocorrências).

Quanto a categoria Remuneração do Magistério, vale ressaltar que a irregularidade no descumprimento do pagamento mínimo dos 60% para professores foi registrada pelos dois órgãos, CGU e TCE/PI. É uma ocorrência considerada gravíssima pelo TCE/PI<sup>153</sup> e se apresentou comum, pelo menos, em quatro exercícios financeiros tanto no município de Lagoa Alegre-PI (nos anos de 2009 com 53,35% e 55,42%; de 2010 com 48,48%; de 2011 com 53,12% e de 2012 com 57,83) como no município de Santo Antonio dos Milagres-PI (nos anos de 2007 com 51,39%; de 2008 com 47,01; 2009 com 42,07%; de 2016 com 58,62%).

Registra-se o fato observado, ainda neste último município, com referência às contas de 2016. Este percentual irregular de apenas de 58,62%, juntamente com outros fatos irregulares foram julgados irregulares e com voto de reprovação às contas de governo pelo voto do relator. Porém, houve uma modificação por conta de um outro conselheiro que se insurgiu por decisão favorável às contas, acompanhado pela maioria dos votos dos demais conselheiros. Isso se configurou no processo como o voto vencedor que embora detectadas as irregularidades, a exemplo do pagamento dos percentuais na remuneração docente, falta considerada gravíssima pelo próprio TCE/PI, houve a mudança para a aprovação. Quanto a aplicação abaixo do limite mínimo dos 60% no

---

<sup>153</sup> Resolução TCE/PI, n° 14/2011, de 30/08/2011.

pagamento de docentes em efetivo exercício, Floriano-PI foi o único município que cumpriu este percentual em todos os seus exercícios financeiros.

Também observou-se que foi recorrente a diferença destes percentuais da remuneração do magistério detectados nos relatórios do TCE/PI com os percentuais informados pelos municípios junto ao SIOPE, sobretudo, nos anos em que os recursos foram aplicados abaixo do mínimo legal. No geral, os dados informados no SIOPE contemplam os percentuais pelo menos em 60%. O que revela a necessidade dos gestores ter uma responsabilização maior sobre estes dados.

Sobre a atuação dos conselheiros do TCE/PI, concorda-se com (Rufino, 2015; Davies 2015) ao admitir que o modelo de composição dos conselheiros há indicações realizadas que não contam com a participação da sociedade e sofrem com a influência do poder executivo em que compromete a credibilidade do órgão, destacando a partir disso, a necessidade de se discutir o modelo posto e a indicação desses conselheiros.

Diante das categorias analisadas e constatando as diversas irregularidades distribuídas nessas categorias, ressalta-se que o controle social eficaz, sobretudo, através da atuação do CACS do FUNDEB contribuiria de forma significativa para reduzir as irregularidades na gestão e aplicação dos recursos da educação, até porque “são as instâncias mais modernas de exercício da cidadania” (MUNIZ, 2017, p. 115).

Porém, mesmo sem autonomia, o CACS do FUNDEB possui importância fundamental para o efetivo controle da gestão, e dessa forma pode contribuir com os tribunais de contas no que se refere à acessibilidade que possui com a execução do recurso do fundo, (MUNIZ, 2017) daí a necessidade de seu fortalecimento.

Com base nos dados, será apresentado na subseção seguinte um levantamento da atuação do CACS do FUNDEB nos três municípios de acordo com os pareceres e os resultados nas fiscalizações realizadas pela CGU e TCE/PI.

### **6.3 Análise da atuação do CACS do FUNDEB a partir dos pareceres e resultados das fiscalizações frente as auditorias feitas pela CGU e TCE/PI, nos municípios piauienses pesquisados**

Nas análises dos pareceres enviados pelos CACS do FUNDEB ao TCE-PI<sup>154</sup> nos três municípios, durante os anos desta análise e mesmo nos pareceres mais recentes,

---

<sup>154</sup> Os pareceres do CACS do FUNDEB dos três municípios, nos anos de 2010 a 2016 estão disponíveis em: <https://www.tce.pi.gov.br/portaldacidadania/municipios>. Acesso em: 29 jan. 2018. Os pareceres de 2007 a 2009 foram solicitados no TCE/PI via protocolo e disponibilizados por e-mail. As prestações de contas dos recursos do FUNDEB são instruídas através de Parecer que é uma peça obrigatória (deve ser

inclusive, os pareceres de 2019, observou-se unanimidade em todos estes documentos emitidos pelo conselho, ou seja, em nenhum deles foi observado a constatação de alguma irregularidade que foi detectada pela CGU e pelo TCE/PI, tendo em vista ser comum nestes pareceres o termo “Parecer favorável e em consonância com às exigências legais”<sup>155</sup>.

Constatou-se, com base nesses pareceres, desconhecimento do processo de prestação de contas dos recursos da educação pela CGU e pelo TCE/PI, nas categorias acima analisadas, bem como a total falta de informações, como exemplo a fiscalização da CGU em Santo Antônio dos Milagres-PI e Floriano-PI em 2011 e Lagoa Alegre-PI em 2012, em que nos pareceres de fiscalização desses anos, não há qualquer menção, muito menos evidências das irregularidades detectadas por este órgão, que tenham sido apuradas *in loco* ou com maior rigor pelo CACS decorrentes desse processo de fiscalização.

Esta constatação sobre a atuação deficiente dos CACS do FUNDEB não se apresentou comum apenas nos municípios piauienses analisados. Em estudos anteriores sobre os diferentes aspectos da prática do CACS do FUNDEF (1998 -2006), no município de Suzano-SP, Camargo e Bassi (2008, p. 97 – 112), evidenciaram que os pareceres se constituíam “como mero cumprimento burocrático e formal de exigência legal” constatado a partir da evidência ritualística observado no período de sete anos, a emissão de mais de 26 pareceres que demonstrou como indício mais evidente a redação idêntica em todos os textos dos pareceres emitidos, sem nenhuma menção “a eventuais irregularidades cometidas pela prefeitura, insuficiência de documentos ou quaisquer outras informações”, pois todos foram “favoráveis à prestação de contas, e repetem, *ipsis literis*, o mesmo modelo fornecido pela Conam.”<sup>156</sup> (CAMARGO, BASSI, 2008).

Em relação ao que consta nos relatórios dos processos de fiscalização da CGU sobre a atuação do CACS do FUNDEB foi identificado uma referência sobre os CACS DO FUNDEB, que apareceu apenas nas prestações de contas da cidade de Lagoa Alegre-PI, em que houve notificações da CGU ao conselho sobre a ausência na sua atuação, com

---

emitida em até 30 dias antes do vencimento do prazo) pelo CACS do FUNDEB para compor junto com outros documentos, o processo de prestação de contas enviadas pelo executivo municipal ao TCE (art.27, parágrafo único, da Lei 11.494/2007).

<sup>155</sup> Explícito na página oficial do TCE/PI, no link Transparência que abriga o Portal da Cidadania que expõe uma pasta referente aos dados dos municípios. No mapa do estado do Piauí se pode ter o acesso a cada um dos 224 municípios piauienses com dados gerais sobre o município, especialmente, sobre o envio das peças (documentos) necessárias às prestações de contas. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/portaldacidadania/municipios/1653>

<sup>156</sup> Conam diz respeito a uma empresa de Consultoria em Administração Municipal.

relação a fiscalização do Censo Escolar, a elaboração da Proposta Orçamentária, (§9º, art. 24 da lei 11.494/2007), a aplicação dos recursos do PNATE, (§13, art.24 da Lei nº 11.494/2007) e a aplicação dos recursos da EJA (§13, art.24 da Lei nº 11.494/2007). A CGU notificou o CACS do FUNDEB por atuação deficiente. A partir do exame do Livro de Registro de Atas do CACS do FUNDEB de Lagoa Alegre-PI, no período de janeiro/2011 a julho/2012, a CGU constatou que esse órgão não exerceu suas atribuições nestes itens destacados.

Em uma das Atas do CACS do FUNDEB de Lagoa Alegre-PI, analisadas pela CGU, foi observado o registro de um conselheiro que tratava sobre a existência de professores fora da sala de aula, sendo pagos com recursos do FUNDEB, além da falta de atuação do Conselho nos processos de fiscalização das construções e reformas de escolas, na falta de participação nas análises dos processos licitatórios, sobre o não acompanhamento e desconhecimento dos roteiros locados do transporte escolar. Observa-se que as questões levantadas pelo conselheiro colocam em evidência a falta de atuação do CACS do FUNDEB na sua pauta prioritária.

Neste sentido, a CGU, também em seus relatórios, notificou o CACS do FUNDEB de Lagoa Alegre-PI no ano de 2012, em concordância ao registro feito em Ata pelo conselheiro. Ressalta-se que todos estes fatos narrados foram negados pelos gestores, porém, a CGU não acatou as negativas do gestor, pois se respaldou através de testemunho contrário dos conselheiros e a falta de registro em Ata da participação dos conselheiros sobre a atuação de seus membros na supervisão do Censo Escolar, na elaboração da proposta orçamentária, na aplicação dos recursos do Programa Brasil Alfabetizado e tampouco na fiscalização dos recursos do PNATE. Além disso, as irregularidades referem-se ainda a atuação deficiente desse conselho, que só se reunia uma vez por mês.

Segundo análises das Atas pela CGU do CACS do FUNDEB de Lagoa Alegre-PI, constatou-se que, com exceção da reunião do dia 27/08/2011 em que uma conselheira questionou a existência de professores fora da sala de aula e recebendo pelo FUNDEB, todas as outras reuniões foram apenas para emissão do parecer das contas. Verificou-se ainda, quanto a atuação do CACS do FUNDEB, que os conselheiros não acompanham e nem fiscalizam as construções, as reformas das escolas, o transporte escolar (desconhecem roteiros locados) e não analisam os processos licitatórios.

Como contraditório, o gestor municipal alegou que, nas ocorrências sobre o CACS do FUNDEB, sempre acompanhou o andamento dos recursos do PNATE, que os

conselheiros sempre foram informados sobre as obras, os procedimentos licitatórios e analisaram a aplicação dos recursos do FUNDEB, inclusive com emissão de pareceres.

A CGU analisou a manifestação da PMLA, informando que em entrevista com seis conselheiros do FUNDEB, estes relataram que o CACS dos FUNDEB não acompanha as construções/reformas das escolas e a fiscalização do transporte de alunos nos veículos próprios ou locados.

A CGU em suas análises levou em conta a importância do controle social a partir dos CACS do FUNDEB de Lagoa Alegre-PI, ao fiscalizar a atuação deste órgão, conforme a lei e aprofundou seu processo de fiscalização por observações dos fatos e entrevistas locais, em que ficou comprovado a falta de atenção que o gestor deveria dar a este órgão, com argumentos superficiais facilmente detectáveis. Constata-se, ainda, a importância de registrar em Ata as irregularidades a exemplo a que foi registrada sobre a contratação de professores em desvio de função e pagos com recursos do FUNDEB.

Portanto, neste caso, as ações de fiscalização dos conselheiros deveriam ocorrer rotineiramente e em observância, principalmente, aos casos que são mais frequentes, mas ainda tem atuações muito limitadas, dado a falta de qualificação contábil e legal adequada aos conselheiros para analisar as contas da educação, os relatórios de auditoria da CGU e do TCE/PI.

Outro empecilho à atuação do CACS do FUNDEB diz respeito a ação dos gestores em não favorecer a participação efetiva dos conselheiros. Embora a lei do FUNDEB tenha reservado o § 7<sup>o</sup> art. 24, no qual assegura a autonomia destes conselhos sobre os Fundos públicos, “sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local”. Por outro lado, o distanciamento desses conselhos em relação ao papel fiscalizador da CGU e do TCE/PI, bem como a falta de acesso às informações decorrentes do processo de fiscalização realizada por estes órgãos nos municípios podem contribuir para sua atuação descomprometida com a transparência e controle social, a exemplo dos pareceres analisados nesta pesquisa, de 2007 a 2016, se apresentarem textos idênticos e com o mesmo resultado. O CACS do FUNDEB nos municípios de Santo Antônio dos Milagres-PI e Floriano-PI em nenhum momento foi autuado nos relatórios da CGU<sup>157</sup> e do TCE/PI<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> No município de Floriano/PI apareceu duas breves citações do CACS do FUNDEB feitas pela CGU explicitando apenas uma necessidade de uma fiscalização futura deste órgão sobre irregularidades detectadas no transporte escolar.

<sup>158</sup> Na página *online* do TCE/PI, há um *link* de acesso destinado pelo TCE/PI, em que se identificam algumas peças obrigatórias de prestações de contas enviadas por ano, dentre elas, os Pareceres do CACS do

O CACS FUNDEB foi objeto de análise no TCE/PI em Lagoa Alegre-PI no ano de 2012, tendo em vista a fiscalização já realizada pela CGU. Assim, o TCE/PI constatou as mesmas irregularidades supracitadas, através do relatório da CGU, que detectou a ausência de atuação do CACS do FUNDEB no acompanhamento do censo escolar, na elaboração da proposta orçamentária, na fiscalização dos recursos do PNATE e em construções de salas de aulas em escolas localizadas nas zonas rurais.

No relatório do TCE/PI ficou exposto que as receitas dos recursos do FUNDEB, (R\$ 3.612.765,79 e a complementação da União ao FUNDEB R\$ 1.639.652,63), que totalizaram, R\$ 5.252.418,42. As defesas do gestor foram expostas pelo TCE/PI, com base no relatório da CGU, ou seja, que esta situação já estava sendo resolvida e que todas as ações seriam enviadas por ofício aos conselhos e que seriam enviadas as datas de reunião do conselho do FUNDEB para que houvesse o devido acompanhamento.

Na análise do Livro de Registro de Atas do Conselho do FUNDEB, o TCE/PI também, apenas, corroborou com o constatado pela CGU, ou seja, que esse CACS não exerceu suas atribuições sobre a supervisão do censo escolar, à elaboração da proposta orçamentária, ao acompanhamento da aplicação dos recursos do Programa Brasil Alfabetizado e do não registro quanto à fiscalização dos recursos do PNATE.

O TCE/PI ainda expôs o que a CGU apontou sobre o Conselho do FUNDEB reunir-se somente uma vez por mês e que, no exercício de 2012, todas as reuniões foram realizadas apenas para emissão do parecer das contas. Também explicitou que os conselheiros não acompanhavam as construções ou reformas das escolas, não analisavam os processos licitatórios, não acompanhavam o transporte escolar e não tinham conhecimento dos roteiros locados.

Ressalta-se a necessidade de uma ampla articulação e fortalecimento do controle social, interno e externo, na consolidação de uma maior ação fiscalizadora qualificada e em constante diálogo entre o CACS do FUNDEB, a CGU e o TCE/PI, com vista a uma melhor gestão dos recursos públicos da educação, para que possa garantir o direito a educação pública com qualidade à população piauiense.

---

FUNDEB. Também se tem acesso aos documentos locais do município, entre outras informações municipais. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/portaldacidadania/municipios>. Acesso em: 28 jan. 2018.

## 7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa esteve orientada para analisar as irregularidades detectadas nos relatórios, acórdãos e pareceres decorrentes do processo de fiscalização das contas do FUNDEB, realizadas pela CGU, TCE/PI e CACS do FUNDEB em três municípios piauienses, Santo Antônio dos Milagres-PI (pequeno porte), Lagoa Alegre-PI (médio porte) e Floriano-PI (grande porte), de 2007 a 2016.

O Estado da Arte sobre o controle social e institucional nas contas da educação neste estudo subsidiou a compreensão do objeto de pesquisa, consistindo em um amplo levantamento da produção nacional brasileira na área de Políticas Públicas da Educação relacionado ao processo de Fiscalização das contas do FUNDEB via CGU, TCE/PI e as formas de atuação do CACS do FUNDEB. Partindo dessa compreensão extremamente necessária para explicar que na realidade brasileira se trata de um tema ainda pouco pesquisado e com a ausência de estudos específicos para o campo educacional sobre a prestação de contas do FUNDEB, a partir destes órgãos de controle como a CGU, os TCEs e os CACS do FUNDEB, principalmente de forma conjunta.

As principais evidências dos teóricos na área do financiamento da educação se concentram na defesa de uma maior transparência e publicização da administração pública, com a ampliação dos processos de participação e de controle social sobre o Estado. Pois as produções analisadas nesta pesquisa consideram que os órgãos de controle dos recursos da educação necessitam ser fortalecidos com a articulação das subáreas do controle institucional (TCE e CGU) e o social (órgãos colegiados/CACS do FUNDEB), principalmente estando relacionados à fiscalização técnica, a uma maior confiabilidade dos órgãos de controle, ao tensionamento dos movimentos sociais e a gestão democrática do ensino, bem como a administração dos recursos da educação nas redes públicas de ensino com observância na garantia de insumos básicos básico que viabilizem a qualidade do ensino e do direito à educação.

Os recursos atuais da educação básica brasileira não são suficientes para o cumprimento do PNE (2014 - 2024) e também com práticas de má gestão dos recursos financeiros e por consequência requer a adequação do padrão mínimo de qualidade, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-qualidade (CAQ), que focalizam na elevação do padrão de qualidade com base nas necessidades e insumos das escolas. A adoção do CAQi e CAQ contribuirá para um maior controle e atuação maior tanto dos

CACS do FUNDEB, dos TCEs, da CGU, e de demais instituições públicas e da sociedade como um todo.

Esta pesquisa tendo por referência a seção do Financiamento da educação pública no Brasil sinaliza para o desenvolvimento de ações que fortaleçam o SNE, o PNE e o novo FUNDEB permanente com ampliação de recursos da União para 40% na complementação do fundo para educação pública, uma melhor formação para área da gestão e finanças públicas com ênfase no financiamento e controle dos recursos da educação face a dívida histórica do Estado brasileiro nesse setor. Essas ações representam caminhos primordiais que ensejam maior articulação dos movimentos sociais, de professores, das instituições, dos intelectuais, das Universidades, das escolas, da participação social como um todo, através da luta em defesa de um futuro melhor para todo o povo brasileiro.

As irregularidades detectadas nos processos de prestação de contas municipais foram classificadas nesta pesquisa em categorias de análise, em percentuais e na frequência em que foram constatadas as irregularidades nos três municípios. Essas categorias foram dispostas nas seguintes nomenclaturas: Aquisição, licitação e prestação de contas; Gestão financeira; Aplicação em MDE; Transporte escolar; Remuneração do Magistério; Contratações e Contribuição previdenciária.

Na pesquisa realizada tem-se como resultado uma maior frequência das irregularidades nas categorias “Aquisição, licitação e prestação de contas” e “Gestão financeira”.

Na categoria *Aquisição, licitação e prestação de contas* constatou-se, de maneira recorrente, falhas como a ausência de documentação comprobatória, principalmente, em relação às notas fiscais, aos demonstrativos financeiros, ao fracionamento das despesas, dentre outros. Além de em muitos casos, houveram ocorrências por falta de lisura no processo licitatório, frente a uma justificativa da gestão municipal sem teor lógico e legal, que são detectados tanto nos relatórios da CGU, quanto nos do TCE/PI.

Quanto à *Gestão financeira*, detectou-se divergências recorrentes entre o que o Censo Escolar levantou e a quantidade de matrículas confrontadas com a frequência dos alunos, observada nas amostras dos diários de classe analisados pela CGU. Este fato, foi evidenciado tanto no município de Santo Antônio dos Milagres-PI (pequeno porte), quanto no município de Floriano-PI (grande porte). Ambos apresentaram justificativas não plausíveis, portanto não foram acatadas pela CGU. Nos relatórios do TCE/PI, na

mesma categoria, ocorreram irregularidades, de maneira recorrente, relacionadas ao saque em espécie sem comprovação da aplicação em despesa com educação; dívidas de restos a pagar para o exercício financeiro subsequente; inscrição de restos a pagar sem comprovação de saldo financeiro; infração da LRF, no tocante a observância dos procedimentos financeiros que deveriam ser adotados pelos gestores municipais para o equilíbrio das contas públicas, dentre outros. Ressalta-se que os fatos relacionados a “restos a pagar” foram mais recorrentes, especialmente, nos anos em final de mandato do gestor municipal.

Na categoria *Aplicação em MDE*, chama a atenção as reiteradas falhas quanto ao descumprimento do art. 70 da LDB/96. Nas irregularidades dessa categoria, constatou-se que são recorrentes as despesas indevidas com os recursos do FUNDEB aplicadas em pagamento aos profissionais relacionados a prestação de serviços contábeis, técnico em edificações, assessoria jurídica, serviços publicitários, *kits* de presente, pagamento de *coffe break*, portanto são casos de despesas com profissionais e aquisição de materiais que não correspondem a função educação. Ressalta-se que tais profissionais e materiais devem ser pagos com os recursos próprios do tesouro municipal e não com os recursos específicos da educação.

A *Remuneração do magistério* é uma categoria fiscalizada, no geral, com reincidência nas prestações de contas, na fiscalização da CGU e do TCE/PI. Nesta categoria foram comuns irregularidades no pagamento de professores em desvio de função registrados pelos dois órgãos e na aplicação abaixo do limite mínimo dos 60% no pagamento de docentes em efetivo exercício, o que demonstra que as fiscalizações não conseguem coibir sua recorrência ano após ano.

A categoria *Contratações* é recorrente nas prestações de contas nos três municípios analisados, principalmente na fiscalização do TCE/PI. As irregularidades desta categoria dizem respeito à contratação de profissionais para atuar na educação, sem cumprir o procedimento legal para a realização concurso público ou de processo seletivo para contratação de profissionais temporários, com total inobservância ao que determina o art. 37, IX da CF/88 e a Lei nº 8.745/93, que versam sobre a contratação de profissionais temporários. Como também devem atentar para os preceitos da estratégia 18.1 do PNE (2014 – 2024) que orienta que a estruturação das redes públicas de educação básica tenham 90%, no mínimo, dos profissionais do magistério e 50%, no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de

provimento efetivo estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

Na categoria *Contribuição previdenciária*, embora essa categoria não se apresente nos relatórios da CGU nestes municípios, nos anos analisados, é uma categoria recorrente nas análises do processo das prestações de contas no TCE/PI, principalmente quando o gestor municipal não fez o depósito ao fundo previdenciário das obrigações patronais e nem das contribuições dos servidores retidas na folha de pagamento. Com isso, geram uma futura dívida previdenciária ao município além de ocasionar enormes prejuízos aos servidores públicos municipais, pois ficarão aptos a acessarem o direito à aposentadoria e o município não terá condições de sustentá-las.

Observa-se em diversos casos que essa dívida já foi contraída, e que acordos foram realizados pelos gestores municipais para o pagamento dessa dívida. Em sua maioria o pagamento é realizado de forma parcelada, no entanto alguns desses acordos não são cumpridos pelos gestores, pois o valor não é depositado e o débito municipal só tende a crescer. Por outro lado, essa dívida acaba por deixar os fundos previdenciários dos servidores desfalcados de recursos financeiros para a aposentadoria, principalmente quando o município fez a opção pelo Regime Próprio da Previdência Municipal.

Na categoria *Transporte escolar*, evidenciou-se irregularidades no valor pago nas quilometragens com pagamentos divergentes do valor que foi licitado; nos veículos contratados sem condições de funcionamento; no caso de condutores sem habilitação legal; na documentação irregular dos veículos, entre outros. Nesse aspecto, foi possível perceber que o município de Floriano-PI apresentou a menor frequência de ocorrências na categoria. Já o município de Lagoa Alegre-PI apresentou um número maior de irregularidades nessa categoria, no entanto a quantidade de ocorrências não significa menores danos ao erário público, pois representam um maior volume de recursos nas despesas executadas.

Na atuação da CGU, devido a fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEB ocorrer por sorteios anuais de municípios, verificou-se que os relatórios, por sua metodologia e ordem de apresentação das ocorrências, propiciaram em suas análises, uma melhor dinâmica da sistemática na apreciação das prestações de contas dos municípios por parte deste órgão. No entanto, as irregularidades na gestão municipal que ocorreram nos demais anos, não foram fiscalizados por este órgão. Assim fica claro que algumas irregularidades podem não ter sido detectadas pela CGU, especialmente, se a

irregularidade ocorrer no ano em que não se realizou o sorteio para fiscalização municipal por este órgão.

Entretanto, destaca-se que mesmo que a fiscalização da CGU tenha ocorrido em apenas um exercício financeiro dos municípios pesquisados, através do relatório, foi possível perceber o rigor e a profundidade desempenhada por este órgão na apuração dos fatos e a consistência de informações apresentadas pelos auditores. Verificou-se nos relatórios que, ao detectar as irregularidades, estes procuraram intensificar suas ações com observações, entrevistas *in loco* (com diretores, pedreiros, carpinteiros, marceneiros), além de investigarem e se cercarem de documentos com mais fontes de informações para suas análises técnicas.

Na análise das manifestações dos gestores municipais sobre as ocorrências detectadas nos relatórios da CGU e TCE/PI e acórdãos do TCE/PI, a gestão municipal se manifesta através do contraditório, em que esta apresenta sua defesa em relação as irregularidades. Observou-se que, em suas defesas, os gestores municipais utilizam-se dos mais diversos argumentos, vários com características superficiais, ilógicos e com interpretação legal distorcida. Percebeu-se, ainda, que há contratação de equipe técnica pelas gestões municipais para justificar as ilicitudes detectadas nas fiscalizações, sem que isto, necessariamente, implique que as irregularidades fossem sanadas.

No procedimento de fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEB nos três municípios piauienses analisados observou-se que a CGU e o TCE/PI detectaram as irregularidades, coletaram informações e investigaram com rigor os argumentos e os contraditórios dos gestores, que em sua maioria são justificativas que não correspondem as exigências legais solicitadas pela CGU e pelo TCE/PI para sanar as irregularidades detectadas, muitas vezes alterando o foco do fato analisado. Com isso, no geral, observou-se que os argumentos apresentados nos contraditórios pelos gestores municipais não foram acatados na avaliação técnica dos órgãos.

A maioria dos argumentos utilizados na manifestação de defesa dos gestores foram realizados por ofício, sendo que em poucas vezes, se apresentou um plano de trabalho concomitante para justificar a aplicação dos recursos. Nesse quesito, o município de Floriano-PI, no geral, foi o que apresentou o contraditório do gestor de forma mais argumentativa e consistente, porém, pode-se atribuir isso ao fato deste município ter uma organização administrativa mais estruturada. Apesar disso, nem todas as irregularidades deste município fossem sanadas.

A CGU e o TCE/PI mantiveram a maioria das constatações das irregularidades por razões, tais como: informações ausentes e/ou insuficientes, pois não abordaram todos os pontos questionados pelos órgãos; além do fato dos municípios terem justificado que iriam encaminhar documentos comprobatórios (notas fiscais, recibos, entre outros), mas não o fizeram e por vezes sequer apresentavam justificativas frente as constatações detectadas.

No TCE/PI verificou-se que a maioria das irregularidades detectadas foram consideradas como não sanadas nos relatórios pelos auditores da DFAM e ratificadas pelo MPC. No entanto, quando encaminhadas para voto do relator, muitas vezes foram modificadas no sentido de atenuar a ilicitude. Posteriormente, ao serem encaminhadas ao colegiado do pleno para decisão final, em acórdão, o colegiado, geralmente, modificou as penalidades das irregularidades nas contas do FUNDEB de “não sanadas” para “regular” ou “regular com ressalvas”, nos anos analisados nesta pesquisa.

Sobre as legislações mais utilizadas nos relatórios dos processos de prestações de contas, destaca-se: a Lei de Licitação nº 8.666/1993, o manual de orientação do FUNDEB de 2009, utilizados nas análises da CGU e algumas Resoluções do TCE/PI. Em nenhuma das prestações dos municípios foi citado o PNE (2014 -2024), nem por parte da CGU e do TCE/PI, nem pelos conselheiros do FUNDEB e gestores municipais.

Ressalta-se que o artigo 70 da LDB/96 também apareceu de forma constante e concomitante. Enquanto os órgãos de controle utilizam este artigo para imputar a irregularidade, os gestores municipais utilizam-o em sua defesa, com interpretações distorcidas, para uma mesma ocorrência.

Constatou-se que, embora a LDB/96 tenha tido a preocupação em esclarecer o que são despesas relacionadas a MDE, os gestores municipais ainda fazem uso desse aparato legal, ao longo de suas argumentações, no contraditório, com interpretações diferenciadas a seu favor, além de conclusões pessoais sobre a legislação educacional, para justificar, de todo modo, a conduta irregular das suas ações.

As irregularidades detectadas nos relatórios, acórdãos e pareceres não foram regularizadas pelos municípios analisados, tendo em vista que geralmente são irregularidades reiteradas, que se repetem ano após ano. Nos três municípios, foi possível observar que no processo de prestações de contas municipais, embora mudem gestores, as irregularidades e alegações se repetem na maioria das vezes.

Ressalta-se ainda, que de certa forma, a atuação da CGU e do TCE/PI, ao longo dos anos pesquisados, não refletiu em ações que servissem de mecanismos para minimizarem a grande reincidência das irregularidades detectadas. Ainda falta na legislação mecanismos mais eficazes que responsabilizem os gestores municipais, como por exemplo torná-los inelegíveis por ilicitude nas contas do FUNDEB, além da necessidade de aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional (estratégia 20.11 do PNE 2014 -2024) e de legislações que impossibilitem aos gestores o desvio dos recursos públicos da educação, de modo que os órgãos de fiscalização e a sociedade civil organizada possam ter o controle e a transparência maior dos percursos por onde circulam esses recursos conforme a estratégia 20.4 do PNE 2014 -2024 e estratégia 20.7 do PEE/PI.

Em Santo Antônio dos Milagres-PI, município de pequeno porte, identificou-se algumas limitações em alguns aspectos da administração pública como: pequeno número de empresas no município ou cidades circunvizinhas para realização de atividades junto à Prefeitura Municipal; a falta na oferta de combustível; servidores com necessidade de uma melhor qualificação; entre outras.

Ressalta-se que Santo Antônio dos Milagres-PI é um município recente, de 1995, portanto tem 24 anos de fundação. Porém, já contém muitas práticas não condizentes com os princípios da administração pública. Percebeu-se pouco esforço dos gestores municipais no processo de aplicação dos recursos públicos, em conformidade com a lei, isso se constatou pelas irregularidades relacionadas à falta de lisura na contratação de empresas e/ou profissionais autônomos, para a realização das obras, na publicização de informações duvidosas, no preenchimento de dados referentes ao número de alunos matriculados. Essas ações parecem que faziam parte de uma situação rotineira, sem receio da fiscalização dos órgãos de controle e por consequência de punição.

O município de Lagoa Alegre-PI (médio porte) foi o que apresentou o maior número de irregularidades, 17 na CGU e 59 no TCE/PI, no período pesquisado. Neste município, a partir das análises das defesas dos gestores municipais, observou-se que a maioria das despesas realizadas resultaram em contratações diretas, sem prévio procedimento de dispensa e inexigibilidade na licitação, devidamente fundamentado, divulgado apenas informalmente com alegações vagas de urgência, carência municipal ou exigência de apenas uma empresa fornecedora/prestadora em torno do município.

Sobre os gestores que tiveram as contas consideradas reprovadas e/ou irregulares pelo TCE/PI e que em anos posteriores voltaram a assumir mandatos a frente do executivo

municipal ou mesmo como ordenador dos recursos do FUNDEB, a punição através de imputação de débito e multa estabelecida pelo TCE/PI na maioria das vezes é irrisória e não são pagas. Isso leva a pensar, por extensão, que pode ocorrer nos demais processos de prestações de contas além destes três municípios pesquisados. Tal constatação, reforça a necessidade de uma qualificação adequada aos munícipes, especialmente, ofertada por órgãos como a CGU, os TCEs, as Secretarias de Educação através do apoio do MEC, entre outros, pois há a necessidade de articulação maior entre os órgãos fiscalizadores.

A qualificação adequada passa pela necessidade de uma divulgação constante e efetiva por parte dos órgãos da Administração Pública para que os munícipes (especialmente dos conselhos, dos sindicatos, das entidades civis organizadas), despertem uma cultura de participação social no controle e acompanhamento dos recursos financeiros em páginas online não só de órgãos como a CGU e TCE/PI como demais órgãos da Administração Pública ( nível local, estadual e federal) e nos *links* destinados ao espaço da ouvidoria, da transparência, da cidadania, do controle social, do acesso aos relatórios, (como no caso da CGU e TCE/PI), entre outros.

A prática, difundida em toda a administração pública, revelou que além de ter ocorrido a contratação sem licitação, se tornou uma regra no município, em que os gestores sequer se preocuparam em documentar os procedimentos e publicar os contratos firmados. Estes fatos resultaram em grande informalidade na realização das despesas públicas e ausência de transparência durante a prestação dos serviços e fornecimentos dos bens. Além disso, esse município foi o que mais chamou atenção pelo teor das irregularidades que foram mais evidentes, ocasionando mudanças na gestão municipal e notificação ao CACS do FUNDEB por sua atuação deficiente.

Constatou-se que o município de Floriano (grande porte) teve um número menor de irregularidades no processo de prestação de contas, porém, há de se observar que este município conta com uma Administração Pública melhor estruturada, o que pode permitir celeridade e maior gerenciamento sobre as prestações de contas. No entanto, isso não significa menor dano ao erário público, pelo fato da soma dos recursos financeiros dessas irregularidades ser bem maior quea dos demais municípios analisados.

Foi pesquisado, ainda, nesta tese, a atuação dos CACS do FUNDEB a partir dos seus pareceres e dos relatórios da CGU e do TCE/PI, sendo evidenciado que nos pareceres deste colegiado, em nenhum momento foi observado a constatação de alguma irregularidade das prestações de contas detectadas pela CGU e pelo TCE/PI, sendo

comum nestes pareceres o termo “Parecer favorável e em consonância com às exigências legais”.

Para uma melhor atuação do CACS na dimensão do controle social dos recursos do FUNDEB, nos três municípios pesquisados, se faz necessário um maior fortalecimento nas ações de fiscalização dos conselheiros, que implicam em mudanças na rotina de atuação, com observância, principalmente, aos casos de irregularidades das prestações de contas mais frequentes detectadas pela CGU e pelo TCE/PI, com formação contábil, jurídica e educacional aos conselheiros, que lhes propiciem melhores condições técnicas para analisar as contas da educação e, sobretudo, com novas fontes de informação, a exemplo de adquirirem a prática de análise dos relatórios de auditoria da CGU e do TCE/PI.

Por este trabalho percebeu-se o débito histórico que o Brasil tem com relação à educação, sobretudo, no que diz respeito aos recursos públicos que dispõe para o financiamento da educação, ficando desprovido de insumos básicos que propiciem uma educação de qualidade. É importante que se defenda a necessidade de mais recursos, mas estando atentos, também, com um controle sistemático para que os recursos públicos realmente cheguem ao seu destino legal, pois a malversação na aplicação desses recursos acumula perdas que tem comprometido gerações.

As conclusões desta pesquisa representam uma contribuição para esse temática, e que as informações, dados e análises disponibilizadas sirvam de instrumento para todos que lutam por uma educação pública gratuita e de qualidade, principalmente nos dias atuais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31. Disponível em: [www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search\\_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abrucio.pdf](http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abrucio.pdf). Acesso em: 11 mar. 2018.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). Gestão, financiamento e direito à educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

ANDRADE, M. V. F. M. **Fiscalização e Controle Externo sobre os recursos do FUNDEB no Município de Rio Branco no período de 2010 a 2013**. 2017. 140 f., Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2017.

ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J.S. **Mostly Harmless Econometrics: An empiricist's companion**. 1º ed, Princeton University Press, 2008.

ARAÚJO, R. Luiz S. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica**. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. v. 01. 302p.

ARAÚJO, R. Luiz. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ARAÚJO, F. S. **Controle Interno no poder Executivo Federal: Um estudo exploratório quanto à percepção dos auditores internos das Instituições Federais de Ensino (IFE's) sobre a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU)**, 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis – UnB/UFPE/UFPA/UFRN.

AZEVEDO, F. et al. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2019.

AZEVEDO, F. et al. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília. V.65, n. 150, p.407 – 425, ago, 1984.

BANDIERA, O., Prat, A., & VALLETTI, T. (2009). Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. **American Economic**

**Review**, 99 (4), 1278-1308. Acesso 24. jan. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASSI, Marcos E.; CAMARGO, Rubens B. de. **Estilo de Gestão**: implicações para a gestão democrática e o controle social da administração da educação municipal, p. 287 – 304, 2010. Disponível em: [www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/68.pdf](http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/68.pdf). Acesso em: 08/09/17.

BRAGA, M. V. A. **O controle social da educação básica pública**: a atuação dos conselheiros do Fundeb. 2011. 176 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

BRAGA, D. S; SILVA, D. C. Repercussões do FUNDEB em municípios mineiros: aportes para a discussão sobre um FUNDEB permanente. **Revista Fineduca**. <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/88585>. 2018. Acesso em 22. fev. 2019.

BRANDÃO, G. **A quem prestam contas os tribunais de contas?**: transparência, politização e governismo na accountability. 2017. 118 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BRASIL. **Fundo de Desenvolvimento da Educação/FNDE**, de 28 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/10767-fnde-repassa>. Acesso em 13/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016**. Altera as Leis n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm). Acesso em: 28 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Programa de fiscalização em entes federativos**: 3º ciclo. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/3-ciclo>. Acesso em: 15 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. Brasília, DF: INEP, 2015. 404 p. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812). Acesso em: 07 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.741, de 08 de dezembro de 2012.** Lei da Transparência. Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art. 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/112741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112741.htm). Acesso em 14/05/17.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Lei de Acesso à Informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em 14/05/17.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011.** Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a estados, Distrito Federal e municípios, em decorrência das leis citadas. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2011-2014/2011/Decreto/D7507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2011/Decreto/D7507.htm). Acesso em: 29 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **CONAE 2010 – Conferência Nacional de Educação:** construindo o sistema nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento-referência. Brasília, DF, [2008]. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento\\_referencia.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em: 29 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Congresso. **Lei n. 10.683,** de 28 de maio de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm) >. Acesso em 28 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 1996c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm). Acesso em: 27 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL DE FATO. **Extinção da CGU é classificada como "retrocesso" pelos funcionários do órgão,** Redação de 19 de maio de 2016. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/05/19/extincao-da-cgu-e-classificado-como-retrocesso-pelos-funcionarios-do-orgao/>>. Acesso em: 11/01/2018.

BRITTO, Cristina. **Uma breve história do controle:** uma visão de um Tribunal centenário. – Versão SEO disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/files/flippinggbook/...de.../page4.html>. Acesso: 16/01/17.

BRZEZINSKI, Iria. (org.). **LDB interpretada:** diversos olhares se entrecruzam. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 14.

BRZEZINSKI, Iria. (org.). **LDB dez anos depois:** reinterpretada sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008. p. 10-11.

CALDAS, O. V.; COSTA, Cristiano Machado; PAGLIARUSSI, Marcelo Sanches. **Corrupção e Composição dos Gastos Governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União.** *Revista de Administração Pública*, 50(2), pp. 237-264, mar./abr. 2016.

CALDAS, O. V. **Corrupção e Composição dos Gastos Governamentais: Evidências nos Municípios do Brasil a partir do PFSP na CGU.** 2013. 71f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE).

CALVO, M. C.M.; LACERDA, J. T. de; COLUSSI, C. F.; SCHNEIDER, I. J. C; ROCHA, T. A. H. Estratificação de municípios brasileiros para avaliação de desempenho em saúde. In: **Revista Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, 767 - 776, out-dez 2016.

CAMARGO R. B. DE, BASSI M. E. Gestão democrática na escola pública: participação e controle social no âmbito de um sistema de ensino. In: **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã; 2008.

CAMARGO, Rubens B. **Estudos sobre financiamento, gestão democrática e administração de redes públicas de educação**: recortes da ação do Estado em políticas educacionais. Tese (Livre-Docência). Departamento de Administração Escolar e Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2018.

CAMPAGNONI, M.; CARVALHO, R.D.; LYRIO, M.V.L.; LUNKES, R.J.; ROSA, F.S. DA. Transparência no Poder Legislativo Municipal: uma análise dos Portais Eletrônicos das Câmaras de Vereadores das Capitais brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, v. 9, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/2934>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Manual da Semana da Ação Mundial/SAM 2019**. Disponível em: <https://semanadeacaomundial.org>. Acesso em: 13 jul. 2019.

CALLEGARI, C. (org.). **O FUNDEB e o financiamento da Educação pública do Estado de São Paulo**. 6ª Ed. São Paulo: Aquarian: IBSA: APEOESP, 2011.

CARLOS, F. A.: **Controle Social no Âmbito Municipal**: Um estudo sobre a compreensibilidade dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) na percepção dos conselheiros de políticas sociais no Estado de Pernambuco, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco.

CARNIELLI, B. L.; GOMES, C. A. Os CACS e as raízes sociopolíticas brasileiras. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **A cidadania no Brasil**: o longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, C. R. de. **A relação entre a prática da Accountability e o Desenvolvimento Humano nos Municípios Piauienses**. 2018, Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018.

CASTRO, J. A. Dilemas para o financiamento da educação. In: CUNHA, Célio da (orgs). **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares, 80 anos após o Manifesto. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014.

CASTRO, J. A.; CARVALHO, C. H.A. de. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Educação & Sociedade**. Campinas, 2013.

CHANG, Ha-Joon. **Chutanto a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHAUÍ, Marilena. Vocação política e voca o científica da universidade. **Educa o Brasileira**, Brasília, DF, v. 15, n. 31, p. 11-26, 2  sem. 1993.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO-CGU. **Consulta de Relatórios do Programa de Fiscaliza o por Sorteio Público de Santo Antônio dos Milagres, Lagoa Alegre e Floriano de 2011 e 2012**. Disponível em: < <https://auditoria.cgu.gov.br/> >. Acesso em: 11 mar. 2017.

COUTINHO, H. G. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educa o**: um estudo em municípios nordestinos. 2015. 221f. Tese (Doutorado em Educa o). Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

CRISTIANE, Vivian. Uma análise do controle externo sobre as parcerias público-privadas. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**. vol. 15, n  1, p. 100 – 117, janeiro/dezembro, Teresina. 2011.

CRUZ, R. **Pacto federativo e financiamento da educa o**: a fun o supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

CRUZ NETO, A. F. da. **A qualidade da informa o divulgada pelo controle interno federal: um comparativo entre a transparência ativa e os pedidos de acesso   informa o realizados   CGU**. 2017. 124 f., Disserta o (Mestrado em Administra o) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

CURY, C. R. J. Financiamento da Educa o Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Revista Educa o e Realidade**. Volume 43, n  04, Porto Alegre, out./dez./2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S217562362018000401217&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S217562362018000401217&lng=en&nrm=iso). Acesso em 10 jul./2019.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional da Educa o: uma reflexão provocativa ao debate. In: CUNHA, Célio da (orgs.). **O Sistema Nacional de Educa o**: diversos olhares, 80 anos após o Manifesto. Ministério da Educa o. Secretaria de Articula o com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014.

DAVIES, Nicholas. Tribunal de Contas: faz as contas ou “faz de conta” na avalia o dos gastos governamentais em educa o. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 80, n. 194, p. 19-27, jan./abr. 1999.

DAVIES, Nicholas. **Verbas da educa o**: o legal X o real. Niterói: Eduff, 2000.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as verbas da educa o**. São Paulo: Xamã, 2001a.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do Fundef: a participação impotente. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 505-517, out./dez. 2003.

DAVIES, Nicholas. **Tribunais de Contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?** Brasília, DF: Plano, 2001b. DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo para verificar os recursos vinculados à educação. **Cadernos de Pesquisa em Educação**, Vitória, ES, v. 12, n. 23, p. 21-40, jan./jun. 2006a.

DAVIES, Nicholas. Os Tribunais de Contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. **EccoS: Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 173-191, jan./jun. 2006b.

DAVIES, Nicholas. O Tribunal de Contas da Paraíba e a verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação. **Educação em Questão**, Natal, RN, v. 30, n. 16, p. 129-136, set./dez. 2007.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb: a redenção da educação básica?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

DAVIES, Nicholas. Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN. **Revista do TCU (Tribunal de Contas da União)**, Brasília, DF, v. 41, n. 115, p. 80-91, maio/ago. 2009.

DAVIES, Nicholas. A contabilização da receita e despesa em educação pelo TCU: omissões, inconsistências e equívocos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 267-285, maio/ago. 2010a.

DAVIES, Nicholas. A fiscalização das receitas e despesas vinculadas à educação pelos Tribunais de Contas de Goiás. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 35, n. 2, p. 437-460, jul./dez. 2010b.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 66, p. 139-156, jan./mar. 2010c.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Piauí para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 3, n. 110, p. 93-111, jan./mar. 2010d.

DAVIES, Nicholas. O Tribunal de Contas de Pernambuco e seus procedimentos de contabilização de receita e despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino. **Educação em Questão**, Natal, RN, v. 39, n. 25, p. 225-245, set./dez. 2010e.

DAVIES, Nicholas. A frágil confiabilidade do Tribunal de Contas de Santa Catarina na fiscalização dos recursos da educação: governo estadual deixou de aplicar mais de

R\$ 2,1 bilhões em educação de 1998 a 2008, mas TC aprovou as contas estaduais.

**Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 193-226, jan./jun. 2011a.

DAVIES, Nicholas. O Tribunal de Contas de Sergipe e suas resoluções para avaliar a receita e a despesa em educação. **Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 13, n. 1, p. 134-151, jun./dez. 2011b.

DAVIES, Nicholas. Omissões, inconsistências e erros na descrição da legislação educacional. **Revista de Financiamento da Educação/Fineduca**, Porto Alegre, n. 3, p.3, 2011c.

DAVIES, Nicholas. Os Tribunais de Contas do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins e seus procedimentos de contabilização da receita e despesa em educação. **Revista HistedBR On-Line**, Campinas, SP, n. 45, p. 200-222, mar. 2012.

DAVIES, Nicholas. A fiscalização das receitas e despesas do ensino em Minas Gerais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 518-541, maio/ago. 2013a.

DAVIES, Nicholas. Educação do Distrito Federal perdeu bilhões com erros do Tribunal de Contas. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 19, n. 39, p. 355-372, maio/ ago. 2013b.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e o papel do Tribunal de Contas do Maranhão na fiscalização das receitas e despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino. **Linguagens, Educação e Sociedade**, Teresina, PI, v. 18, n. 28, jan./jun. 2013c.

DAVIES, Nicholas. Controle estatal ou social das verbas da educação? *In*: PINTO, José Marcelino, SOUZA, Suzana A. (org.). **Para onde vai o dinheiro?** Caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014a. p. 133 -146.

DAVIES, Nicholas. Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação. **Revista Educação**. v. 37, n.2, p. 190-200, 2014b. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/16343/11677>. Acesso em: 12 jan. 2018.

DAVIES, Nicholas. Alguns desafios do financiamento da educação. **Revista Pedagógica**. v. 17, n. 33, p. 251-267. 2014c. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-AlgunsDesafiosDoFinanciamentoDaEducacao-5611532.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

DAVIES, N. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. In PERES, A.J. de S.; VIDAL, E. M. (orgs.). O FUNDEB em perspectiva. **Revista em aberto**. N. 93, v. 28, jan./jun./2015, p. 131-143.

DUARTE JÚNIOR, Alonso Pereira. **A CGU e a qualidade da democracia: uma análise das operações especiais (2003 – 2016) como mecanismo de combate à corrupção [recurso eletrônico]** - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2017. 165 p.

DWECK, Esther. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. ROSSI, Pedro. **Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. 1ª e.vol.01. São Paulo: Brasil debate e fundação Friedrich Ebert. Agost. 2018.

ENIKOLOPOV, Ruben, PETROVA, Maria and SONIN, Konstantin, (2016), **Social Media and Corruption**, No 11263, CEPR Discussion Papers, C.E.P.R. Discussion Papers, Disponível em: <<https://EconPapers.repec.org/RePEc:cpr:ceprdp:11263>>. Acesso em: 09/01/ 2019.

ELLIOTT, K. A. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In K. A. Elliott (Org.), **A corrupção e a economia global**. Brasília: UnB. 2002.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, 5 jan. 2008. v. 123, n. 2, p. 703–745.

FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas "estado da arte". **Educação e Sociedade**. Ano XXIII, n. 79, ago, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

FREIRE, E. J. **A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT: lemas e dilemas na atuação**. 2016. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Cuiabá, 2016.

FLICK, Uwe. **Pesquisa Qualitativa**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman. 2004.

GONÇALVES, A. M. M. **O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do FUNDEB: o caso de Sinop - MT**. 2015, 99f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Cuiabá, 2015.

GOUVEIA, A. B; SOUZA, A. R. de S. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição do Fundef e Fundeb. In PERES, A.J. de S.; VIDAL, E. M. (orgs.). O FUNDEB em perspectiva. **Revista em aberto**. N. 93, v. 28, jan./jun./2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 23 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sistema cidades@ sobre municípios e estados do Brasil**. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama>. Acesso em: 19 jun. 2019

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA-INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica de 2007 a 2016**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

JACOMINI, M. A. O trabalho como finalidade da educação na Constituição de 1988 e na LDB de 1996: uma análise a partir da teoria do valor em Marx. PARO, V. H. (org.) **A teoria do valor em Marx e a educação**. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2013.

JHA, Chandan Kumar; SARANGI, Sudipta. **Does social media reduce corruption?** *Information Economics and Policy*, 39, pp. 60-71, June 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2017.04.001> . Acesso em 09/01/2019.

KLITGAARD, R. **Controlling corruption**. Berkeley: University of California. 1988.  
LONGO, Gustavo Frederico. **Avaliação dos impactos das auditorias da CGU nos recursos do FUNDEF**. Revista da CGU, Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Avaliação do impacto das auditorias do FUNDEF sobre os insumos educacionais**. 2014. 60 f., Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 17, n. 60, jan. 2012. ISSN 2236-5710. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980/2851>>. Acesso em: 22 Jan. 2020.

MACHADO, Maria G. **A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009**. Tese (Doutorado em Educação). Porto Alegre: Faculdade de Educação/UFRGS, 2012.

MADUREIRA, M. S. B. **Panorama do controle social sobre os recursos da educação sob a perspectiva de conselheiras e de conselheiros do FUNDEB : uma análise a partir do caso de Quatro Barras**. 2018. 133 f., Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, P. S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

MARTINS Angela Maria; SILVA, Vandrê Gomes da. Estado da arte: gestão, autonomia da escola e órgãos colegiados (2000/2008). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 142, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a12.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2018.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política: livro I; tradução de Reginaldo Sant'Anna**. – 34ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 1v.

MARX, C. A. **A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil**. 2015, 95f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

MARX, K. e ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. [introdução de Jacob Gorende]; tradução Luís Cláudio de Castro e Costa. – São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MELO, G. L. S. **Federalismo: O que revelam o Controle de Contas e o Desempenho Educacional? O caso do Piauí/Teresina**. 2014. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Piauí.

MELO, Verônica Vaz de. Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. **Revista Âmbito Jurídico**. São Paulo, 2012. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11198](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198). Acesso em 14 jan de 2016.

MENDES, M. **Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: Constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União**. São Paulo: Transparência Brasil, Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/>>. Brasília, 2004. Acesso em: 04 jan. 2019.

MENEZES, M. Atuação da CGU e a Qualidade da Democracia no Brasil: uma análise da fiscalização nos municípios. In: **40º Encontro Anual da Associação Nacional de Ciências Sociais em Pesquisa e PósGraduação - ANPOCS**, 2016, Caxambú. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st08-9/10213-atuacao-da-cgu-e-a-qualidade-da-democracia-no-brasil-uma-analise-da-fiscalizacao-nos-municipios/file>. Acesso em: 26 jul 2018.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo do século XX**. Trad. Ana Aguiar Cotrim e Vera Aguiar Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013): da legislação simbólica ao “gerencialismo público” do ajuste fiscal**. 2013. (Tese - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2013.

MONLEVADE, J. A. C. de. Financiamento da Educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (orgs). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NASCIMENTO, L. M. do. Considerações acerca da competência para julgamento das contas do Prefeitos à luz da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal. **Revista do TCE/PI -Ano XLIII**, v. 21, n.1, jan./dez. 2017.-Teresina, PI / ISSN 1980-748174-. OGP. Open Government Partnership. 2012. “About”. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/about>>. Acesso em 13/03/2017.

NASCIMENTO, J. M. B. do. **Relatórios de Auditoria Municipal da Controladoria Geral da União: análise de aderência às normas de auditoria governamental**

(Portaria 280 de 2010, do Tribunal de Contas da União, alterada pela Portaria 168 de 2011). 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

NASCIMENTO, Francisco Alcides do. **Tribunal de Contas do Estado do Piauí: história e memória.** Gráfica do povo, Teresina, 2001.

NEGREIROS, N. F. Accountability horizontal e Tribunal de Contas: gestão e transparência. **Revista do TCE-PI**, v. 19, p. 82-88, 2015.

NUNES, A. N. F. **O FUNDEB NA PRÁTICA: Uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil.** 2016. 96 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2016.

NEVES, Lúcia M. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia M. (org.) **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005, p. 85-125.

OLIVEIRA, E. J. de. **O financiamento da educação (1996 - 2012) e o regime de colaboração: a rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte.** 2014. 187f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

OLIVEIRA, R. P. de. Sobre a necessidade do Controle Social no Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, Marisa r. T. **Política e trabalho na escola.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVIERI, Cecília. **O controle interno como instrumento de accountability horizontal: uma análise exploratória da Controladoria Geral da União.** In: Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG), 2006, São Paulo. Anais do 2º Encontro de Administração Pública e Governança, 2006.

\_\_\_\_\_. **A lógica política do controle interno – O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro.** São Paulo: Annablume, 2010.

PARO, V. H. **Administração Escolar: introdução crítica.** 17.ed. ver. E ampl. - São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. **Diretor Escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

\_\_\_\_\_. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação.** 3ª ed. – São Paulo: Cortez, 2014. – (Coleção questões da nossa época; v. 4)

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre a educação,** São Paulo: Xamã, 2001.

PIAUI. **Lei nº 5.888, de 15 de agosto de 2009.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/wp->

[content/uploads/2016/03/lei\\_organica\\_do\\_tribunal\\_de\\_contas\\_do\\_estado\\_do\\_piaui.pdf](#)>  
. Acesso em: 01 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado do Piauí**. Texto Revisada e Adequada: constitucional promulgado em 5 de outubro de 1989, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/91 a 41/2013, Revisada e Adequada à Constituição da República Federativa do Brasil. Obra organizada por Marcos Patrício Nogueira Lima - Teresina: Escola do Legislativo Prof. Wilson Brandão, 2013. Disponível em: <<http://www.cge.pi.gov.br/legis/legislacao/constituicao-do-estado-do-piaui-2013.pdf>>. Acesso em: 01 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2019**. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/ldo.php>. Acesso em: 16 dez. 2019.

PINTO, E.G.; BIASOTO JUNIOR, G. Suspende ou adiar custeio de direitos fundamentais nem deveria ser cogitado. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 3 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jul-03/adiar-custeio-direitos-fundamentais-nem-deveria-cogitado>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

PINTO, É. G.; XIMENES, S. B. Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: do -Pacto Assimétrico- ao -Estado de Sítio Fiscal-. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 980-1003, 2018.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamentos dos Direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PINTO, José Marcelino de R. O potencial do controle social dos conselhos do FUNDEF e o que se pode esperar dos conselhos do FUNDEB. *In*: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 153 - 158.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.28, n. 100, out. 2007. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>>. Acesso em 10 jul./2019.

PONTES, A. G. **Atuação dos conselhos de políticas públicas do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação no combate à corrupção**. 2015, 76 f., Dissertação (Mestrado Profissional em Administração)-Universidade de Brasília, Brasília, 2015.  
RAUPP, F. M.; PINHO, J.A.G. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, v. 48, n. 4, p. 770–782, 2013. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rausp/v48n4/11.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

REINIKKA, R.; SVENSSON, J. Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda. **Journal of the European Economic Association**, 5 abr. 2005. v. 3, n. 2-3, p. 259–267.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 2012.

RICO, B.G de M.; **O papel da CGU no combate à corrupção: dez anos de atividades.** 2013. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/12886>. Acesso em 24/11/2017.

RICO, B. G. de M. **O papel da Controladoria-Geral da União no Sistema de Integridade Brasileiro.** 2014. 133 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

RODRIGUES, E. **Território e soberania na globalização: Amazônia jardim de águas sedento.** Belo Horizonte. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.

ROSE-ACKERMAN, S. A. Economia política da corrupção. *In:* ELLIOT, K. A. (Org.). **A corrupção e a economia global.** Brasília: UnB. 2002.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de (org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.** São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

RUBIN, I. I. **A teoria marxista do valor.** São Paulo: Brasiliense, 1980.

RUFINO, A. C. **A influência do Controle Social na atuação dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.** 2015, Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2015.

SANDER, Brenno. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutiva sobre sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 421 – 448, set./dez., 2007.

SANTANA, V. L. **Controle social e desempenho da gestão pública: uma análise empírica dos conselhos locais de saúde e educação.** 4º Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União - Controladoria-Geral da União, Brasília, DF, 2009. p. 11 - 35.

SANTOS, D. C. M. **A atuação do TCE/PI para o cumprimento dos pilares da LRF: Uma análise das Prestações de Contas.** 2016, Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2016.

SANTOS, Catarina de Almeida. SCHEIBE, Leda. A (des) democratização do Brasil e a negação da educação como direito. **Revista Retratos da Escola/Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce)** - v.12, nº 23, julh. a out.2018. – Brasília: CNTE. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 03 jun. 2019.

SANTOS. Nálbia de Araújo *et al.* Relação entre a Atuação dos Conselhos Municipais do FUNDEB e os Desperdícios Ativos e Passivos. **Brazilian Business Review** (English

Ed.), v. 15, p. 460-474, 2018. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-23862018000500460&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-23862018000500460&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 20 jan 2019.

SANTOS, N. de A.; PEREIRA, L. A. O. ; RODRIGUES, D. S. Relação entre a Atuação dos Conselhos Municipais do FUNDEB e os Desperdícios Ativos e Passivos. *BBR. Brazilian Business Review (English Ed.)*, v. 15, p. 460-474, 2018.

SAVIANI, D. **Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos**. Revista Brasileira de Educação, v.12, nº.42, jan./abr. 2007.

\_\_\_\_\_. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, Célio da (orgs). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares, 80 anos após o Manifesto**. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014.

SCHEIBE, Leda.; SANTOS, Catarina de Almeida.; DUTRA, Juçara M.; AGUIAR, Márcia Angela e S.; CAMPOS, Roselana F. Educação: 30 anos da Constituição Federal. **Revista Retratos da Escola/Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce)** - v.12, nº 24, nov./dez.2018. – Brasília: CNTE. Disponível em:  
[https://www.cnte.org.br/images/stories/retratos\\_da\\_escola/retratos\\_da\\_escola\\_24\\_2018.pdf](https://www.cnte.org.br/images/stories/retratos_da_escola/retratos_da_escola_24_2018.pdf). Acesso em: 03 jun. 2019.

SILAME, T.; COSTA, B. S. . Agentes políticos e mudanças institucionais na trajetória da CGU (2001-2017).. In: XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2018, Curitiba. **Anais do 11º Encontro da ABCP**, 2018.

SILVA, Carlos Alberto Pereira da; SOARES, José Maria Rodrigues. **Plano Estadual de Educação do Piauí**. Teresina: Secretaria Estadual de Educação do Piauí. 2016.

SILVA, S.de O. **Política Educacional para o Ensino Médio na Rede Estadual do Piauí: limites do atendimento e das condições de oferta para garantia do direito à educação no contexto do FUNDEB**. 338 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 2019.

SOARES, M. B.; MACIEL, F. **Alfabetização no Brasil/ Série Estado do Conhecimento**. Brasília: INEP/MEC/Comped, 2000.

SOARES, Lucineide M. dos S. **Controle social dos recursos do FUNDEF/FUNDEB do município de Teresina (2004 a 2009)**. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2011.

SOARES, A. P. **Taxonomia das irregularidades detectadas no processo de auditoria das Prefeituras: instrumento de apoio aos tribunais de contas brasileiros**. 2018, Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)—Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2018.

SODRE, A. C. ; ALVES, M. F. C. Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção

Municipal no Brasil: estudo dos relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea (Impresso)**, v. 14, p. 414-433, 2010.

SOUSA, D. de M. **A LRF e seu impacto no controle da execução das despesas com pessoal**: Um estudo nos Municípios piauienses. 2018, Dissertação (Mestrado em Profissional em Gestão Pública)—Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018.

SOUZA, J. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

SOUZA, D. B. de; SANTANA, M. A.; DELUIZ, N. **Trabalho e educação**: centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil. Rio de Janeiro: Quartel, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS-TCE/MG. **Cartilha de Orientações sobre Controle Interno**, junho de 2012, TCE/MG. Acesso em 09/01/18, Disponível em: [https://www.tce.mg.gov.br/img\\_site/Cartilha\\_Control%20Interno.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf). Acesso em: 28/12/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ-TCE/PI. **Relatórios, Pareceres e Acórdãos dos municípios de Santo Antônio dos Milagres, Lagoa Alegre e Floriano**, de 2007 a 2011, (Mimeografado).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ-TCE/PI. **Relatórios, Pareceres e Acórdãos dos municípios de Santo Antônio dos Milagres, Lagoa Alegre e Floriano**, de 2012 a 2016. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/fiscalizado/pesquisa-de-processos/>. Acesso em: 02 out. 2017.

UN. United Nations. 2012. “**UN Millennium Development Goals**”. Disponível em: [www.un.org/millenniumgoals/](http://www.un.org/millenniumgoals/). Acesso em: 11/03/2017.

UNHCHR. **United Nations High Commissioner for Human Rights**. 2007. “Good governance practices for the protection of human rights”. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf>. Acesso em 10/03/2017.

VAZ, J. C. Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal. In: CAC- CIA BAVA, Silvio; SPINK, Peter; PAULICS, Veronika (Org.). **novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, p. 271-290.

VALLE, A. G. R. M. do. **Análise de fatores determinantes no desempenho de municípios brasileiros**. 2011. 104 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

WB. World Bank. 1992. “**Governance and Development**”. Disponível em: <http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>. Acesso em 11 set. 2011.

VIEIRA, J. B.; Os conselhos de Políticas Públicas são uma estratégia efetiva de combate à corrupção? uma análise do controle social das Políticas Públicas nos

municípios brasileiros. In: IX Encontro da ABCP, 2014, Brasília. **Anais do IX Encontro da ABCP**. Brasília: ABCP, 2014. p. 1-23. Disponível em <https://cienciapolitica.org.br/.../conselhos-politicas-publicas-sao-estrategia-efetiva-com.PB>. Acesso em 23/09/2018.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. In PERES, A.J. de S.; VIDAL, E. M. (orgs.). O FUNDEB em perspectiva. **Revista em aberto**. N. 93, v. 28, jan./jun./2015.

VILHENA, C. P. **Combate à corrupção no Brasil: avaliação da adequação da CGU ao exercício do papel de agência anticorrupção nos termos previstos na Convenção das Nações Unidas contra Corrupção**. 2016. 147f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia. Salvador.

WEBER, Luiz Alberto. **Controle social em xeque - o colapso dos conselhos municipais como arenas de discussão da corrupção política**. 2º Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União - Controladoria-Geral da União, Brasília, DF, 2007. 50 p.

ZAMBONI FILHO, Y. B. **Avaliando o avaliador: evidências de um experimento de campo sobre as auditorias da CGU**. [S.l.]: [s.n.], 2012. Thesis. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10163>>. Acesso em: 15.out. 2018.

## APÊNDICE A - Pareceres do CACS do FUNDEB dos Municípios analisados

## Santo Antônio dos Milagres-PI

**CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB.**

Referente ao **BALANCETE DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO - FUNDEB - Mês de Janeiro de 2016.**

**PARECER****Da Consulta e Seu Objetivo.**

Encaminhamos o executivo do Município de Santo Antônio dos Milagres-PI, para apreciação e parecer a cerca da Prestação de Contas do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério - FUNDEB.

*In caso*, verificou-se com clareza a devida aplicação dos recursos do **FUNDEB**, e tendo cumprido as exigências legais, o que nos leva a formar **PARECER FAVORÁVEL** ao presente Balancete Contábil.

*É o nosso Parecer.*

Santo Antônio dos Milagres-PI, 25 de abril de 2016.

*Presidente: Antônia da Cruz Gomes Vilanova.*  
 Representa: Os Diretores Escolares.

*Antônia da Cruz G. Vilanova*

*Vice-Presidente: Maria Lúcia Soares de Neiva.*  
 Representa: Os Diretores Escolares.

*Maria Lúcia Soares de Neiva*

**DEMAIS MEMBROS:**

*Titular: Baltazar Jossé de Araújo*  
 Representa: O Poder Executivo Municipal.

*Baltazar José de Araújo*

*Suplente: Lindomar Machado de Araújo.*  
 Representa: O Poder Executivo Municipal.

*Lindomar Melo de Araújo*

*Titular: Djeane de Sousa Nunes.*  
 Representa: Os Secretários de Educação.

*Djeane de Sousa Nunes*

*Suplente: Fernand Gomes Vilanova*  
 Representa: Os Secretários de Educação.

*Fernand Gomes Vilanova*

*Titular: Maria Lúcia Soares de Neiva*  
 Representa: Os Professores.

*Maria Lúcia Soares de Neiva*



*Suplente: Raimunda Soares de Neiva*  
 Representa: Os Professores.

Raimunda Soares de Neiva Leal

*Titular: Antônia da Cruz Gomes Vilanova.*  
 Representa: Os Diretores Municipais.

Antônia da Cruz G. Vilanova

*Suplente: Valdecy Maria de Araújo.*  
 Representa: Os Diretores Municipais.

Valdecy Maria de Araújo

*Titular: Renata Maria de Araújo.*  
 Representa: Os Professores da Educação Básica Pública.

Renata Maria de Araújo

*Suplente: Edimar Pereira dos Santos*  
 Representa: Os Professores da Educação Básica Pública.

Edimar Pereira dos Santos

*Titular: Elisa Maria da Conceição Araújo.*  
 Representa: De Pais de Alunos da Educ. Básica.

\_\_\_\_\_

*Suplente: Elisabete Neusa dos Santos.*  
 Representa: De Pais de Alunos da Educ. Básica.

Elisabete Neusa dos Santos

*Titular: Renata Pereira de Araújo*  
 Representa: Os Servidores Técnicos Administ. das Esc. Básica Públicas.

\_\_\_\_\_

*Suplente: Alaiza Soares Góis*  
 Representa: Os Servidores Técnicos Administ. das Esc. Básica Públicas.

\_\_\_\_\_

*Titular: Arisneta Ferreira Vilanova.*  
 Representa: O Conselho Municipal de Educação.

Arisneta Ferreira Vilanova

*Suplente: Zilda de Abreu Mota Bezerra.*  
 Representa: O Conselho Municipal de Educação.

Zilda de Abreu Mota Bezerra

*Titular: Suely Luisa Ferreira*  
 Representa: O Conselho Tutelar.

\_\_\_\_\_

*Suplente: Luis Machado de Araújo.*  
 Representa: O Conselho Tutelar.

Luis Machado de Araújo

*Titular: Maria Dalva de Carvalho Santos.*  
 Representa: Os Estudantes da Educ. Básica Pública.

\_\_\_\_\_

*Suplente: Ranielson Carvalho Silva Soares.*  
 Representa: Os Estudantes da Educ. Básica Pública.

Ranielson Carvalho Silva Soares



*Titular: Tiago Pereira de Araújo.*

**Representa: Os Estudantes da Educ. Básica Pública.**

*Tiago Pereira de Araújo*

*Suplente: Janaina Gomes de Araújo.*

**Representa: Os Estudantes da Educ. Básica Pública.**

*Janaina Gomes de Araújo*

## Lagoa Alegre-PI

**CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA  
EDUCAÇÃO BÁSICA – FUNDEB**

**Refere-se ao Balancete Mensal do Fundo de Desenvolvimento da Educação  
Básica – FUNDEB. Referente ao mês de Abril do ano de 2011.**

**DA CONSULTA E SEU OBJETO**

Encaminhou-nos, a Secretaria Municipal de Educação para análise e parecer a cerca da prestação de contas do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Educação Básica - FUNDEB, referente ao mês de Abril de 2011.

**NOSSO PARECER**

Em caso verificou-se com clareza a devida aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da educação Básica - FUNDEB, tendo sido cumprido às exigências legais, o que nos leva emitir **PARECER FAVORÁVEL**, ao presente caso.

Ciente:

*Adriana da Paz Costa*  
**Adriana da Paz Costa (Presidente)**

Edmar Morais Machado (SUPLENTE)

*Francisca da Paz Araújo*  
**Francisca da Paz Araújo (Vice-Presidente)**

Valdene Tavares de Araújo (SUPLENTE)

*Mª do Socorro P. de Carvalho*  
**Mª do Socorro P. de Carvalho (TITULAR)**

Arcângela Maria Gomes Andrade (SUPLENTE)

*Josélia Maria Amorim Portela*  
**Josélia Maria Amorim Portela (TITULAR)**

Lindalva Marques Feitosa (SUPLENTE)

*Lauro do Nascimento Pereira*  
**Lauro do Nascimento Pereira (TITULAR)**

José Carlos Fortes de Araújo (SUPLENTE)

*Rafaela Karine de Araújo Lima*  
**Rafaela Karine de Araújo Lima (TITULAR)**

Nailson Mendes de Sousa (SUPLENTE)

*Maria Regina Nunes Carneiro*  
**Maria Regina Nunes Carneiro (TITULAR)**

Fernanda Gonçalves Elizardo (SUPLENTE)

*Maria Elismar Costa de Melo*  
**Maria Elismar Costa de Melo (TITULAR)**

Edite Sousa Lima (SUPLENTE)

*Reginaldo da Silva Coutinho*  
**Reginaldo da Silva Coutinho (TITULAR)**

Elizalde Sousa Lima (SUPLENTE)

*Maria Francisca da Silva Santos*  
**Maria Francisca da Silva Santos (TITULAR)**

Josafá Silva Fernandes (SUPLENTE)

## Floriano-PI

**CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL - CACS - FUNDEB  
FLORIANO – PIAUÍ - (2014 – 2016)**

**INTERESSADO:** Secretaria Municipal de Educação

**ASSUNTO:** Emissão de parecer sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Educação, referente ao mês de JANEIRO/2016.

**EMENTA:** Análise e emissão de parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS FUNDEB, acerca da aplicação dos recursos do FUNDEB nos termos da Resolução do Tribunal de Contas do Estado.

**CONSIDERANDO**

A competência do Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS FUNDEB em benefício da melhoria dos controles setoriais quanto a sua operacionalização e prestação de contas.

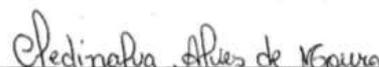
Após ter procedido a análise e discussões a respeito da Prestação de contas dos recursos do FUNDEB aplicados na Educação do Município de Floriano, referente ao mês de JANEIRO /2016.

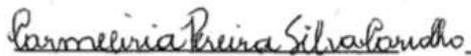
**POSICIONA-SE:**

Pela análise realizada, este Conselho atesta a regularidade das referidas contas prestadas pela Secretaria Municipal de Educação, tendo em vista estarem em conformidade com a legislação vigente e com as práticas aceitáveis da execução das despesas públicas.

Floriano (PI), 26 abril de 2016.

\_\_\_\_\_  
Célda Costa Torres do Rego – Titular  
Pais de alunos da Educação Básica Pública

  
\_\_\_\_\_  
Cledinalva Alves De Moura – Titular  
Diretor da Escola Básica Pública

  
\_\_\_\_\_  
Carmelinda Pereira Silva Carvalho – Titular  
Serv. Téc. Administrativo das Escolas Básicas Públicas

\_\_\_\_\_  
Edivaldo de Sousa Veloso – Titular  
Professores da Educação Básica Pública

**CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL - CACS - FUNDEB  
FLORIANO – PIAUÍ - (2014 – 2016)**

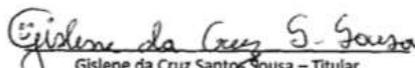
\_\_\_\_\_  
Eunice Vaz de Carvalho – Suplente  
Professores da educação básica pública

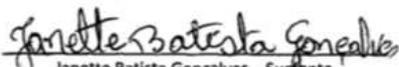
\_\_\_\_\_  
Francelina Maria dos Santos Neto – Suplente  
Pais de alunos da Educação Básica Pública

\_\_\_\_\_  
Francisca Vieira da Silva – Titular  
Pais de alunos da Educação Básica Pública

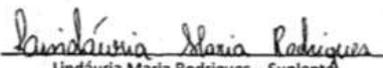
\_\_\_\_\_  
Geufran Rafael Almeida Nunes – Titular  
Poder Executivo Municipal

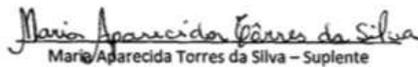
\_\_\_\_\_  
Gedson Everk Alves de Amorim – Suplente  
Poder Executivo Municipal

  
Gislene da Cruz Santos Sousa – Titular  
Poder Executivo Municipal – SEMED

  
Janette Batista Gonçalves – Suplente  
Serv. Téc. Administração das Escolas Básicas Públicas.

  
Jocilane dos Santos Silva – Titular  
Conselho Tutelar

  
Lindáuria Maria Rodrigues – Suplente  
Diretor da Escola Básica Pública.

  
Maria Aparecida Torres da Silva – Suplente  
Poder Executivo Municipal – SEMED

\_\_\_\_\_  
Maria Ivanete Borges Guimarães – Suplente  
Pais de alunos da Educação Básica Pública

\_\_\_\_\_  
Maria do Socorro Mota S. Ferreira – suplente  
Conselho Tutelar

\_\_\_\_\_  
Karla Larielly Araújo Fonseca – Titular  
Estudante da Educação Básica Pública – AFES

\_\_\_\_\_  
Dalvina Carvalho de Sousa – Suplente  
Estudante da Educação Básica Pública – AFES

\_\_\_\_\_  
Luís Reis da Silva – Titular  
Estudante da Educação Básica Pública – AFES

\_\_\_\_\_  
Ramayana Carvalho dos Santos Silva – Suplente  
Estudante da Educação Básica Pública – AFES