

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB): UM ESTUDO CONTÁBIL

Gustavo Henrique de Oliveira

Sergio Venâncio Vicente

RESUMO

O presente artigo vem realizar uma incursão sobre a política adotada no Brasil para o financiamento da educação – política de fundos – abordando superficialmente o FUNDEF, que vigorou em nível nacional, e o FUNDEB, em vigência até o ano de 2020, destacando suas características, aplicações, especificidades, que acabam por interferir na qualidade da educação básica pública oferecida no país, além da Lei de Responsabilidade Fiscal, responsabilidade do contador.

Palavras – chave: FUNDEB, Aplicações, Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

This article has been conducting a raid on the policy adopted in Brazil for the funding of education - political funds - covering the surface FUNDEF, which ran nationally, and FUNDEB in effect until the year 2020, highlighting their characteristics, applications , specificities, which ultimately affect the quality of basic public education offered in the country, besides the Fiscal Responsibility Law, the responsibility of the counter.

Keywords: FUNDEB, Applications, Fiscal Responsibility Law.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a educação como um direito social e definiu o Estado e a família como responsáveis por seu provimento. Buscando resguardar este direito, o Estado definiu a estrutura e as fontes de financiamento, destinando percentuais mínimos da receita, resultantes de impostos, aos recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do Ensino. Foi estabelecida, desta forma, a vinculação de 18% da receita de impostos da União e 25% da receita de impostos dos estados, Distrito Federal e municípios, incluindo também as transferências ocorridas entre esferas de governo e o salário-educação (BRASIL, 2010).

Anos mais tarde foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, por meio da Emenda Constitucional n. 14, e regulamentado pela Lei n. 9.424, de dezembro de 1996, passando a vigorar em 1º de janeiro de 1998, com vigência prevista até 31 de dezembro de 2006. Com inspiração em orientações de organizações internacionais, o FUNDEF priorizou o ensino fundamental, prometendo desenvolvê-lo. Porém, o fundo praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, restringindo-se a redistribuir uma parte dos impostos que já eram vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) entre o governo estadual e os governos municipais, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais, em âmbito estadual.

Outro problema associado a este tipo de fundo, que tem como referência apenas parte das receitas dos governos (neste caso – os impostos) é o de ter como base um percentual fixo e inflexível, entendido como o limite máximo, e não mínimo, como previsto na vinculação para a educação.

Não se tem como referência, assim, as necessidades de uma educação de qualidade. O princípio básico trazido pelo FUNDEF era o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, buscando implementar o que o governo federal alegou ser suficiente para um padrão mínimo de qualidade.

Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim *no*

mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual

mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população. (DAVIES, 2006, 756)

Em 2007, após dez anos de vigência e nove de implantação em nível nacional, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Manteve-se, assim, o financiamento da educação por meio de fundos de natureza contábil com contas específicas, em consonância com diretriz do Plano Nacional de Educação – PNE. A exemplo do FUNDEF, O FUNDEB se constituiria de uma conta única de impostos estaduais e federais pertencentes constitucionalmente ao governo estadual e prefeituras de cada Unidade da Federação, tendo implantação gradual.

Desta forma, o artigo procura analisar as aplicações do FUNDEB e a Responsabilidade Fiscal a qual é submetido.

Desta forma, procura-se atingir os seguintes objetivos:

- ✓ Entender o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)
- ✓ Analisar a possibilidade de se estabelecer as aplicações permitidas, gastos, aquisições e cálculos da distribuição de recursos;
- ✓ Entender a natureza contábil do FUNDEB;
- ✓ Compreender como os resultados da aplicabilidade do FUNDEB incidentes na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para tanto, como metodologia utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica, pois essa é um procedimento metodológico que se oferece ao pesquisador a possibilidade de buscar soluções para seu problema de pesquisa; a análise documental, procedimento metodológico utilizado a fim de que o pesquisador possa levantar dados e informações a respeito da realidade, acontecimentos ou fenômenos daquilo que se propôs a estudar.

Buscar-se-á com isto, uma reflexão sobre o FUNDEB suas aplicações e responsabilidades. Desta forma, por se tratar de uma pesquisa bibliográfica, o presente artigo buscará fundamentação teórica em livros e artigos científicos disponibilizados na internet.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Afinal, quem financia a educação?

Com previsão de duração de 14 anos, o FUNDEB, na visão de seus proponentes e defensores, buscava corrigir as falhas identificadas no FUNDEF, como a exclusão da educação infantil, EJA e ensino médio, a irrisória complementação federal e a não valorização de seus profissionais. A experiência do FUNDEF possibilitou a reflexão acerca de quais elementos deveriam ser preservados ou evitados no novo fundo. Desta maneira, “o FUNDEB resgatou o conceito de educação básica como um direito. Nele estão incluídas as diferentes etapas e modalidades da educação básica” (PINTO, 2007, 888). Uma inconsistência, porém, identificada no FUNDEB, é a de que, embora se apresente como “da educação básica”, este exclui “a educação profissional, que, pela LDB e também com base no Censo do INEP, faria parte da educação básica.” (DAVIES, 2006, 763)

Alguns avanços significativos puderam ser identificados no novo fundo, como a forma pela qual todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo de financiamento. Outro avanço pode ser identificado na participação financeira da união, já que no período de vigência do FUNDEF o papel de coordenação federativa da política pública para o financiamento da educação, exercido pela União, se deu com o sacrifício do necessário exercício da função supletiva, de proporcionar o aumento dos recursos disponíveis por aluno/ano. Isso levaria à redução das desigualdades regionais, além de ter um impacto positivo sobre a qualidade da educação. “A Legislação do FUNDEB – Emenda Constitucional – EC – n. 53/06 e a Lei do FUNDEB – Lei n. 11.494/07 parecem contribuir para esse objetivo”. (SENA, 2008, p.320)

Como principal fragilidade do FUNDEB destaca-se, assim como no FUNDEF, o fato de que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, já que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos constitucionalmente vinculados à educação entre governos estaduais e prefeituras, trazendo como base o número de matrículas na educação básica.

Como ressaltado anteriormente, isso significa que alguns governos ganharão enquanto outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação federal. Complementação esta que consiste no único recurso novo para

o sistema educacional como um todo. Esta complementação só deverá ser realizada nos FUNDEBs estaduais ou do Distrito Federal quando o valor por matrícula de cada nível e modalidade de ensino no estado não atingir o valor mínimo nacional. (DAVIES, 2006)

Para a definição deste valor mínimo nacional, No caso do FUNDEF, a legislação ordinária previa a regra (artigo 6, *caput* e § 1º da Lei n. 9.424/96) da média nacional obtida pela divisão da estimativa de receitas pelo número de matrículas, dispositivo que, infelizmente, não foi cumprido em todo período do FUNDEF. Com o advento do FUNDEB, mudou-se o critério para o de “esforço federativo” (Martins, 2005, p.45-47). Assim, define-se primeiro o valor da complementação da União e, a partir deste, o valor mínimo por aluno/ano. (SENA, 2008, 327)

A proposta elaborada pelo Executivo indicava valores fixos para a complementação, que foram ampliados pelo Legislativo, sob a determinação de que tais valores fossem “mínimos” (expressão da EC n. 53/06, retirada inconstitucionalmente pela MP n. 339/06 e Lei do Fundeb). Os valores mínimos previstos, que deveriam ser anualmente corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC –, são de: 2 bilhões de reais no 1º ano (2007); 3 bilhões de reais no 2º ano (2008); 4,5 bilhões de reais no 3º ano (2009); 10% do valor do fundo a partir do 4º ano (2010). Há que se ressaltar também a vedação do uso dos recursos do salário-educação como fonte da complementação. Tal prática, não obstante, passa a caracterizar crime de responsabilidade. (SENA, 2008)

2.2. FUNDEF X FUNDEB

Pode-se mencionar como melhorias apresentadas pelo FUNDEB em relação ao FUNDEF:

- todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo de financiamento (a inclusão das creches não estava prevista na proposição enviada pelo Poder Executivo e ocorreu com a ampla mobilização da comunidade educacional, particularmente do denominado movimento Fraldas Pintadas e do compromisso assumido pelo Congresso Nacional);

- a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária, e nunca respeitada pelos governos do período, foi constitucionalizada (no mínimo 10% dos recursos dos fundos) e representa o maior avanço do novo modelo, vitória obtida no Congresso Nacional, que inclusive reconstituiu na lei regulamentadora o texto da EC n.

53/06, uma vez que a Medida Provisória – MP – n. 339/06 havia retirado a expressão “no mínimo”;

- a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União; [...]
- previsão de que também os registros contábeis e demonstrativos referentes às despesas realizadas estejam permanentemente à disposição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACs – e dos órgãos de controle interno e externo; (SENA, 2008, 322-323)

Assim, no FUNDEB, conselhos passam a ser responsáveis por realizar o acompanhamento e controle social do fundo. Por esta razão, regras foram criadas a partir de proposições elaboradas na Câmara dos Deputados com o intuito de tornar os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACs – mais efetivos. Entre as atribuições dos conselhos, centram-se as de exercer o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos; supervisionar o censo escolar anual e elaborar a proposta orçamentária; elaborar parecer para instruir a prestação de contas – peça obrigatória para apreciação da prestação. Também sob responsabilidade dos CACs encontra-se o acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE – e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Cabe, ainda, analisar e receber as prestações de contas referentes a esses programas, elaborando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. (*Ibidem*, 2008)

Pinto (2007) ressalta o indiscutível avanço, em relação ao FUNDEF, identificado no controle social dos recursos do Fundo, garantido pelo capítulo VI da Lei n. 11.494/2007. Houve desta maneira, um fortalecimento da representação dos usuários da escola nos conselhos, assegurando a participação de representantes de pais, estudantes e dos conselhos tutelares nos conselhos de âmbito municipal.

De acordo com a Lei do FUNDEB, em seu artigo 35, a participação também deve se dar em um fórum nacional, a ser realizado em um prazo de cinco anos à partir da implementação do FUNDEB, com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica, garantindo a representação das esferas federativas, de trabalhadores, pais e alunos. A participação popular e da comunidade educacional também é garantida no processo de definição do padrão nacional de qualidade (artigo 38, parágrafo único).

Ainda que o FUNDEB represente um avanço frente ao FUNDEF ao fortalecer o controle social e resgatar o conceito de educação básica, segundo

Pinto (2007), não atingiu os dois problemas principais existentes na política de fundos, sendo eles: a inexistência de um valor mínimo nacional por matrícula que garanta um ensino de qualidade e evite disparidades regionais; e o fato de que os alunos continuam a ser atendidos por duas redes distintas, com padrões de qualidade e funcionamento distintos e que raramente são capazes de estabelecer regime de colaboração, embora o fundo seja único no âmbito de cada unidade da Federação.

Buscando compreender o impacto da recente política de fundos para o financiamento da educação básica (FUNDEF e FUNDEB) na divisão de responsabilidades pelo atendimento educacional entre estados e municípios,

Pinto (2007) aponta algumas mudanças ocorridas desde sua implementação.

Segundo o autor, no período de 1991 a 1996, as matrículas municipais correspondiam a cerca de 37% do total da rede pública. A partir de 1997, com a entrada em vigor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), houve um progressivo aumento da participação da rede municipal que, no ano de 2006, atendia a 52% das matrículas públicas.

Evidenciando a crescente tendência do aumento de responsabilidade dos municípios pelo atendimento educacional, Pinto (2007) apresenta a evolução das matrículas no ensino fundamental nas diferentes regiões do país.

Constatando que em todas elas a municipalização avançou, nos mostra que, em 1991, a rede municipal era responsável por 35% das matrículas públicas do ensino fundamental, enquanto, no ano de 2006, esta mesma rede passou a responder por 60% dessas matrículas. Neste mesmo período, “a participação das matrículas municipais nas séries iniciais saltou de 43% para 76% do total da rede pública” (*Ibidem*, 879).

Como sabemos, ao vincular parcela dos recursos atrelados à educação à matrícula no ensino fundamental regular, o FUNDEF acarretou um processo de municipalização sem precedentes no Brasil, consistindo o fundo no principal propulsor desta alteração no perfil do atendimento educacional no país.

Esta mudança desencadeada pelo FUNDEF no padrão de divisão de responsabilidades, contudo, no nosso entendimento, pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda a qualidade do ensino. Em geral, não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, os estados querendo reduzir seus alunos, de outro os

municípios querendo ampliar suas receitas. A preocupação com a qualidade do ensino esteve, em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização. (PINTO, 2007, 880)

Com o aumento da participação dos municípios nas matrículas da educação, foi rompido o equilíbrio entre o número de alunos atendidos e a capacidade financeira municipal. Com isso evidencia-se uma situação de grande fragilidade do atual sistema de financiamento, já que, conquanto os municípios possuam uma maior quantidade de matrículas do que a apresentada pelos estados, sua receita líquida de impostos é notadamente inferior à dos estados (aproximadamente três quartos). Pinto (2007) adverte que o sistema financeiro somente não entrou em colapso porque FUNDEF e agora FUNDEB transferem recursos de uma esfera para a outra de governo.

No entanto, como os fundos são transitórios (o FUNDEB tem duração prevista até 31 de dezembro de 2020), evidencia-se um grande problema por vir. “Se nenhuma medida de caráter permanente for tomada neste íterim, o país viverá naquela data uma grave crise no pacto federativo, pois os municípios ficarão com um número de alunos muito superior à sua capacidade de financiamento.” (PINTO, 2007, 881)

2.3. Aplicações do FUNDEB

Os recursos do FUNDEB devem ser utilizados a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição, sendo que:

- ✓ Pelo menos 60% desses recursos devem ser destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo);

- ✓ Até 40% nas demais ações de manutenção e desenvolvimento.

Como aplicação de recursos, deve-se entender a efetiva execução orçamentária e financeira ocorrida no mesmo exercício em que os recursos tenham sido transferidos.

Assim, o percentual dos 60% deve ser observado anualmente, não caracterizando irregularidade a eventual inobservância desse limite em um determinado mês ou parte de um determinado ano.

Os investimentos voltados para habilitação dos professores leigos poderão ser financiados com recursos da parcela dos 40% do Fundo, não existindo limite percentual para essa utilização. Esse gasto deve ocorrer em função da necessidade de cada Estado/Município.

Deste modo, entende-se por professor leigo aquele que exerce o magistério sem que possua a habilitação mínima exigida para o exercício da docência (Manual do Ministério da Educação “FUNDEB - Perguntas Frequentes”).

O atraso no pagamento de salários aos profissionais do magistério não é irregular. As datas de pagamento são definidas na legislação do Município, mas caso ocorra atraso no pagamento dos salários, o Supremo Tribunal Federal entende que deve haver “[...] a incidência de correção monetária sobre os vencimentos pagos em atraso por entender tratar-se de dívida de caráter alimentar [...]” (STF – RE 352494/RN – 1ª T. – Relator Min. Moreira Alves – J. 29/10/2002).

2.3.1 Gastos que podem ser considerados como despesas com pessoal

Para fins de utilização dos 60% do FUNDEB, são cabíveis os seguintes gastos:

- ✓ Vencimento ou salário;
- ✓ 13º salário, 13º salário proporcional;
- ✓ Férias (1/3 de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais ou antecipadas);
- ✓ Gratificações, horas extras, aviso prévio;
- ✓ Gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia;
- ✓ Salário família (quando devido na forma da lei);
- ✓ Encargos sociais incidentes sobre a remuneração (Manual do Ministério da Educação “FUNDEB - Perguntas Frequentes”).

Os encargos sociais devidos pelo empregador são os correspondentes à remuneração paga aos profissionais em efetivo exercício, independentemente do valor pago, da data, da frequência e da forma de pagamento, da vigência da contratação, do regime ou vínculo de emprego, observada sempre a legislação federal que trata da

matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente, o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

A lista não é exaustiva, podendo ser consideradas, ainda, outras despesas, quando pertinentes.

2.3.2 Piso Salarial

A Lei nº 11.738/08 regulamentou a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 dos ADCT e instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica no valor de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais).

Até 31 de dezembro de 2009, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

2.3.3 Despesas com Remuneração

È aceitável despesa como remuneração dos demais profissionais da educação (art. 70, I, LDB)

Aquela realizada com profissionais da educação básica que atuem nas escolas ou nos demais órgãos do sistema e que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio. Ex.: auxiliar de serviços gerais, secretárias de escolas, bibliotecários, serventes, merendeiras, nutricionista e vigilante, lotados e em exercício nas escolas ou órgãos/unidades administrativas da educação básica (Manual do Ministério da Educação “FUNDEB - Perguntas Frequentes”).

2.3.4 Despesas de Aperfeiçoamento

As despesas aceitáveis como aperfeiçoamento dos demais profissionais da educação (art. 70, I, LDB) são aquela realizada para capacitação dos profissionais do magistério e demais profissionais da educação, atuantes nos respectivos sistemas de ensino. Esta capacitação se dará através de cursos/treinamentos.

a) Cursos e Treinamentos: Aqueles relacionados à educação básica e que de alguma forma contribuam para o aprimoramento do mesmo. Não se englobam aqui despesas com cursos oferecidos para profissionais da Secretaria de Educação, por exemplo, que não sejam atuantes na educação básica, bem como cursos/ treinamentos que não guardam relação com a educação básica, como:

- ✓ Cursos práticos de orçamento público;
- ✓ Recursos humanos;
- ✓ Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ✓ Desenvolvimento de habilidades gerenciais;
- ✓ Controle patrimonial etc.

2.4 Aquisições, Manutenção, Construção e Conservação de Instalações e Equipamentos Necessários ao Ensino

Despesas como “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino” (art. 70, II, LDB) são aceitáveis com:

✓ Compra de equipamentos diversos, necessários e de uso voltado para o atendimento exclusivo às necessidades do sistema de ensino fundamental público (exemplos: carteiras escolares, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores etc.);

✓ Entende-se que não cabe, aqui, a aquisição de material permanente, como armários, aparelhos de ar condicionado etc., para uso da área administrativa da Secretaria de Educação, uma vez que estes materiais, devido às suas características de permanência prolongada, poderão ser utilizados por outros Órgãos/Secretarias sempre que houver remanejamento de espaço físico.

✓ Considera-se, ainda, que as mesmas não se enquadram no inciso V do art. 70 da LDB, por se referirem a despesas de capital realizadas em unidades administrativas.

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

✓ Ampliação, construção (terreno e obra) ou acabamento de escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino;

✓ Não são admissíveis, aqui, despesas com a construção de área destinada à administração da Secretaria de Educação, pois, pode, futuramente, sediar serviços da Saúde ou da Administração, por exemplo, bastando, para tanto, que se troquem as placas indicativas das Secretarias.

✓ Sendo a Secretaria de Educação parte da estrutura administrativa do Estado/ Município, não pode ter suas despesas, com a edificação para sediá-la, no todo ou em parte, custeadas pelos recursos específicos do FUNDEB.

✓ Não são permitidas, aqui, obras de infra-estrutura como calçamento de ruas, rede de esgoto, iluminação pública etc. mesmo que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar (inciso V do art. 71 da LDB).

✓ Conservação (serviços de limpeza e vigilância, material de limpeza, de higienização de ambientes, desinfetantes, ceras de polimento, utensílios utilizados na limpeza e conservação como: vassouras, rodos, escovas etc.) das instalações físicas do sistema de ensino; Não é possível, aqui, a cobertura de despesas com os serviços retromencionados, nas dependências da Secretaria de

✓ Educação.

✓ Reforma total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades etc) do sistema de ensino (Manual do Ministério da Educação “FUNDEB - Perguntas Frequentes”).

2.4.1 Aquisição de Material Didático e Transporte Escolar

Como “aquisição de material didático – escolar e manutenção de transporte escolar” (art. 70, VIII, LDB) são admissíveis:

a) aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados ao uso coletivo nas escolas (material desportivo utilizado nas aulas de educação física, por exemplo) ou individual dos alunos, seja a título de empréstimo (como é o caso do acervo da biblioteca da escola, composto de livros, atlas, dicionários, periódicos etc.), seja para fins de doações aos alunos carentes (exemplo: lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas etc.);

b) aquisição de veículos escolares para o transporte de alunos do ensino fundamental na zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso

específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto no Código de Trânsito Nacional;

c) manutenção de veículos utilizados no transporte escolar garantido(s) tanto o pagamento da remuneração do(s) motorista(s), quanto os produtos e serviços necessários ao funcionamento e conservação desses veículos, como combustíveis, óleos lubrificantes, consertos, revisões, reposição de peças, serviços mecânicos etc. (Manual do Ministério da Educação “FUNDEB - Perguntas Frequentes”).

As despesas vedadas expressamente, discriminadas no art. 71 da LDB, quais sejam:

- ✓ Pesquisa;
- ✓ Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- ✓ Formação de quadros especiais para Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- ✓ Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- ✓ Obras de infra-estrutura.

Deve-se observar a existência de operações de crédito vinculadas à Educação e a existência de suprimento de fundos sendo pagos com recursos do FUNDEB, para utilização do Departamento Geral de Educação em seus gastos no nível central.

2.5 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A lei de Responsabilidade Fiscal veio para regulamentar as ações do gestor público. Essa lei disciplina tanto a arrecadação quanto a despesa pública, e seu objetivo é primar pela gestão e aplicabilidade dos recursos. Esta Lei rege os instrumentos de planejamento, bem como a gestão dos recursos e a transparência. E também propicia, de forma mais organizada e clara, o acesso da população aos dados das contas públicas.

2.5.1. Aplicações da Lei de Responsabilidade Fiscal no FUNDEB

A execução orçamentária do FUNDEB deve ser detalhada em algum relatório da Lei de Responsabilidade Fiscal. O art. 72 da LDB determina a apuração e publicação das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, que é regulado pela LRF.

Trata-se do Anexo X, cuja elaboração é orientada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio de portarias editadas anualmente.

Em relação ao exercício de 2008, por exemplo, aplica-se a Portaria STN nº 575, de 30/08/2007. As portarias podem ser encontradas no site http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp.

As receitas, as despesas, o saldo financeiro do FUNDEB e a apuração do cumprimento do inciso XII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que determina a destinação mínima de 60% (sessenta por cento) do FUNDEB para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

As receitas e as despesas que compõe a base de cálculo que apura o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal (Vide item 12 desta Cartilha).

A outras receitas e despesas vinculadas ao ensino como as relacionadas ao salário-educação, operações de crédito, decorrentes de convênios etc.

Os registros contábeis deverão ser efetuados de acordo com o Plano de Contas Único da Administração Direta, próprio de cada Estado ou Município, com observância ao regime misto, ou seja, regime de caixa para a receita e regime de competência para a despesa, observando-se, ainda, o disposto na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 (com as alterações posteriores) e na Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/ 07 (Manual de Procedimentos das Receitas Públicas). Os recursos recebidos do FUNDEB devem ser contabilizados como Receita Orçamentária – Transferências Correntes - Transferências Intergovernamentais.

a) No sistema Orçamentário:

- ✓ Debitar Execução Orçamentária da Receita
- ✓ Creditar Receita Prevista

b) No sistema Financeiro:

- ✓ Debitar Banco do Brasil (conta específica do FUNDEB)
- ✓ Creditar Receita Arrecadada

As despesas realizadas com recursos provenientes do FUNDEB serão previamente empenhadas nas dotações correspondentes e posteriormente liquidadas e pagas, como segue:

Quando da Liquidação: Sistema Orçamentário:

- ✓ Debitar Despesa Empenhada
- ✓ Creditar Execução Orçamentária da Despesa

Contabilização dos recursos Sistema Financeiro:

- ✓ Debitar Despesa Realizada
- ✓ Creditar Despesa Liquidada

Quando do Pagamento: Sistema Financeiro:

- ✓ Debitar Despesa Liquidada
- ✓ Creditar Banco do Brasil (Conta específica do FUNDEB)

A Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/07 estabelece, para os Estados, DF e Municípios, os procedimentos contábeis para registro dos recursos destinados ao FUNDEB, bem como aqueles originários do Fundo.

Assim, o ganho ou perda com o FUNDEB é o resultado da diferença entre o valor repassado ao Município, a título de transferências de recursos do FUNDEB (transferências multigovernamentais), e o valor retido para formação do Fundo. Se o valor repassado for superior ao valor retido, haverá ganho, caso contrário, perda.

As ilustrações a seguir explicitam, de forma simplificada, essa apuração.

É ilegal a existência de acumulação de saldos financeiros provenientes de exercícios anteriores. Tendo em vista o texto do caput do art. 21 da Lei nº 11.494/07 dispondo que os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados em ações consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação pública básica. No entanto, de acordo com o § 2º, do referido artigo, até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao substituir o FUNDEF, o FUNDEB trouxe algumas vantagens, como o aumento substancial da complementação, de aproximadamente R\$ 400 milhões para cerca de R\$ 5 bilhões de investimento ao ano, além de não consistir mais em um fundo apenas voltado ao ensino fundamental, se instituindo para toda a educação básica. Estes fatores, no entanto, não são suficientes. Mostra-se urgente, ainda, o ressarcimento da União para com a sociedade brasileira, em valores atualizados, pelo não cumprimento do cálculo do valor aluno/ano, requerido pelo FUNDEF (Lei 9424/96). O valor a ser ressarcido, que já supera os R\$ 20 bilhões, deve ser pago imediatamente, e estados e municípios deverão investir estes valores na melhoria da qualidade do ensino em suas redes. Evidencia-se, assim, a importância do enfrentamento do principal problema do financiamento educacional, que consiste na falta de recursos suficientes. Somente por meio de um processo de colaboração entre União, estados, DF e municípios serão garantidos os recursos necessários à educação pública com qualidade social.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Secretaria Executiva Adjunta. *CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE*. Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília, 2010. 164p.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil – artigos 30, 35, 205 a 214 e Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT – artigo 60;

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/06 – deu nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 e ao artigo 60 dos ADCT;

_____. Lei nº 9.394, de 20/12/96 – estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional (LDB);

_____. Lei nº 10.172, de 09/01/01 – aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE;

_____. Lei nº 11.274, de 06/02/06 – alterou a LDB;

_____. Lei nº 11.494, de 20/07/07 – regulamentou o FUNDEB;

_____. Lei nº 11.738, de 16/07/08 – regulamentou a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 dos ADCT e instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

_____. Medida Provisória nº 339, de 28/12/06 – regulamentou o art. 60 dos ADCT;

_____. Ministério da Educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php>>. Acesso em 26/08/ 2011.

_____. Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04/05/01 – estabeleceu normas gerais de consolidação das Contas Públicas;

_____. Resolução do Ministério da Educação nº 1, de 15/02/07 – especificou as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos advindos do FUNDEB;

_____. Resolução CNE/CEB2 nº 03, de 08/10/97 – fixou as diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração;

Cartilha do FUNDEB - TCEPE; disponível em:
http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/3437/cartilha_fundeb.pdf acesso em: 15/08/2011

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da Educação Básica?** *Ed. Soc.*, Campinas, vol. 27, n.96 – Especial, p. 753-774, out. 2006.

MARTINS, P. S. **O Financiamento da educação básica como política pública.** In: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.* v. 26, n.3; p.497-514; set./dez. 2010. Porto Alegre: ANPAE, 2010.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no Pacto Federativo.** *Educ. Soc.*, Campinas. Vol. 28, n.100 – Especial, p. 877-897, out. 2007.

SENA, Paulo. **A legislação do FUNDEB.** *Cad. Pesqui.* [online]. 2008, vol.38, n.134, pp. 319-340. ISSN 0100-1574. doi: 10.1590/S0100-15742008000200004.