

# Raízes

Vol. 27, N° 1, jan. – jun./2008

Trabalho recebido em 02/05/2007  
Aprovado para publicação em 22/05/2009

## O TRIBUNAL DE CONTAS DA PARAÍBA E A VERIFICAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO

Nicholas Davies

### RESUMO

Este artigo faz parte de uma pesquisa mais ampla sobre os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas (TCs) para a contabilização da receita e despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e se justifica porque tais procedimentos divergem bastante entre os TCs e não seguem necessariamente as determinações da LDB. No caso da Paraíba, com base em orientações técnicas do TC e de seus pareceres sobre contas do governo estadual, constatamos que o TC não contabilizou, pelo menos durante alguns anos, a dívida ativa oriunda de impostos na base de cálculo dos 25% vinculados à MDE, assim como não acrescentou, ao montante correspondente aos 25%, receitas de convênios, salário-educação e rendimento financeiro com o FUNDEF, bem como, pelo menos em 1999, a complementação federal para o FUNDEF. Outro equívoco foi confundir gastos na função orçamentária 'Educação e Cultura' (válida até 1999) ou 'Educação' (vigente a partir de 2000 no caso dos Estados) com gastos em MDE. Ora, todos os gastos de MDE podem ser classificados na função 'Educação', porém nem todos os gastos da função 'Educação' podem ser enquadrados em MDE. Outros equívocos são indicados no artigo e ressaltam a importância dos envolvidos com a educação escolar verificarem a contabilização de receita e despesa em MDE pelos TCs.

**Palavras-chave:** financiamento da educação; orçamento da educação; Tribunais de Contas

## PARAIBA GOVERNMENT ACCOUNT AUDIT OFFICE AND THE ASSESSMENT OF RESOURCES VINCULATED TO EDUCATION USES

### ABSTRACT

This article is part of a broader research on the procedures followed by Government Account Audit Offices (TCs in Portuguese) to calculate revenue and expenses on the legally-defined concept of maintenance and development of education (MDE) and is justified because such procedures are largely inconsistent among TCs and do not follow necessarily the provisions of the Brazilian General Law on Education (LDB). In the case of the State of Paraíba, we have found, on the basis of the TC's technical guidelines and its reports on the accounts of the State government, that the TC has not included in the calculation of the 25% of taxes constitutionally linked to MDE, at least for a number of years, tax revenue relating to previous years, and has also not added to the sum corresponding to the 25% of taxes revenues fully linked to education. Another mistake made by the TC was to confound expenses in the budget item 'Education' with expenses in MDE. All expenses in MDE can be classified under that item, but not all expenses in that can be defined as MDE. Other errors are found in the TCs procedures and show the importance (for those involved in school education) of checking the procedures followed by TCs in calculating revenue and expenses on education.

**Key words:** education funding, education budget, Government Account Audit Offices

---

Nicholas Davies. Doutor em Sociologia, Professor Associado da Universidade Federal Fluminense – UFF

---

## 1. INTRODUÇÃO

Este texto é resultado de uma pesquisa sobre o papel dos Tribunais de Contas (TCs) do Brasil na verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação. Foi suscitada pela experiência do autor na análise da aplicação da verba da educação por governos estaduais e municipais do Rio de Janeiro e na sua fiscalização por parte do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Essa experiência revelou, entre outras coisas, que a interpretação adotada pelos TCs quanto às receitas e despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) nem sempre coincide com o que parece estar na letra e espírito da lei. A possibilidade de interpretações variadas e mesmo conflitantes por parte dos TCs tem sido confirmada na nossa pesquisa. Por exemplo, enquanto alguns Tribunais, como os do Estado do Pará, Maranhão e Paraíba, não consideram despesas de MDE as realizadas com os inativos da educação, outros adotam posição contrária, como os de Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul. A experiência de Cesar Callegari (1997) na análise das contas do governo estadual de São Paulo também confirma a importância do conhecimento sobre tais interpretações, que, materializadas em instruções normativas, resoluções ou deliberações, são **na prática** mais importantes do que o estipulado na LDB (Lei 9.394), pois os governos estaduais e municipais procuram seguir (quando o fazem, é claro) as orientações dos TCs na sua prestação de contas, e não necessariamente as disposições da LDB ou de pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE). Daí a importância do estudo dessas interpretações para a avaliação menos imprecisa dos recursos vinculados à MDE.

Esta pesquisa foi iniciada em 1998 e procurou obter as normas editadas pelos TCs desde a Lei Federal 7.348, de 1985, que regulamentou a Emenda Constitucional Calmon, de 1983, restabelecendo a vinculação de recursos para a educação, eliminada pela Constituição militar de 1967. Tomamos a Lei 7.348 como marco inicial porque desde 1967 não havia vinculação constitucional de recursos (restabelecida apenas para os municípios pela Emenda Constitucional Nº. 1, em 1969) e porque ela vigorou integralmente até dezembro de 1996 (quando foi promulgada a LDB) e parcialmente a partir de janeiro de 1997, segundo o Parecer Nº. 26/97 do CNE. Basicamente, esta Lei 7.348 foi importante porque definiu as receitas e despesas vinculadas à MDE, conceito que

mereceu uma definição menos elástica do que a permitida pela função orçamentária de 'Educação e Cultura', prevista na Lei Federal 4.320, de 1964, que normatiza a elaboração e execução de orçamentos públicos.

Outra referência legislativa que adotamos foi a Emenda Constitucional 14 (EC 14), de setembro de 1996, e as Leis 9.394 e 9.424 (esta última regulamentou o FUNDEF), ambas de dezembro de 1996.

Para saber como as contas da educação foram avaliadas desde 1985, solicitamos informações e documentos mediante o envio de ofícios a todos os TCs do Brasil. De modo geral, existe em cada Estado um tribunal que analisa as contas tanto do governo estadual quanto dos municipais. É o caso de todos os Estados, com exceção da Bahia, Ceará, Pará, Goiás, Rio de Janeiro, São Paulo, onde há dois TCs. Na Bahia, Ceará, Pará e Goiás, o TCE examina só as contas estaduais, enquanto o TCM cuida só das municipais. Rio de Janeiro e São Paulo, por sua vez, têm a particularidade de possuir um TC só para as contas da prefeitura da capital, enquanto o TCE analisa as contas do governo estadual e de todas as demais prefeituras. Apesar de enviar os ofícios pelo menos três vezes (fevereiro de 1998, maio de 1999 e janeiro de 2000), nem sempre recebemos resposta. Até fevereiro de 2001, não havíamos recebido resposta dos seguintes TCs: Amazonas, Acre, Bahia (TCM), Ceará (TCE), Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio de Janeiro (TCE e TCM) e Tocantins. Outros negaram o fornecimento de informações e documentos (Minas) ou foram sumários nas informações prestadas (TC da prefeitura de São Paulo, TCE de Alagoas, Amapá, Bahia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul). A lacuna ou precariedade de informações, no entanto, foi parcialmente superada pela obtenção dessas normas e informações relevantes por outras vias, como Internet e Biblioteca do TCM do Rio (TCMRJ). Em 2005, fizemos uma atualização da pesquisa, consultando os sites dos Tribunais e os seus documentos impressos disponíveis na biblioteca do TCMRJ.

Também era nosso desejo examinar pareceres concretos dos TCs sobre contas de governos estaduais e municipais, uma vez que a nossa experiência no Estado do Rio revelara a não-coincidência de procedimentos recomendados pelos TCs e os efetivamente seguidos pelos seus técnicos e conselheiros. Infelizmente, a imensa maioria dos TCs não nos enviou tais pareceres, com exceção de Distrito Federal, Goiás (TCE), Pará (TCE) e Santa Ca-

tarina, porém a biblioteca do TCMRJ possibilitou o acesso a muitos destes pareceres.

Vale lembrar que, como a documentação a que tivemos acesso no princípio nem sempre esclarecia todas as nossas dúvidas e questionamentos, enviamos novos ofícios a alguns TCs. Alguns responderam às nossas ponderações e pedidos de esclarecimento: Espírito Santo, Paraíba, Sergipe, São Paulo (TCE e TCM), Rio Grande do Sul, Goiás (TCE e TCM), Distrito Federal. Outros não: TCE da Bahia, Minas Gerais, TCE e TCM do Rio de Janeiro. Por isso, o nosso estudo nem sempre conseguiu responder satisfatoriamente a todas as indagações sobre todos os TCs.

Basicamente, as informações e documentos que procuramos obter junto aos TCs foram as seguintes:

(1) Legislação federal, estadual ou municipal adotada pelos TCs para a averiguação das receitas e despesas vinculadas à educação ou, mais precisamente, à MDE, conforme definida na Lei 7.348, de 1985, e nos artigos 70 e 71 da LDB. Queríamos saber, por exemplo, o percentual mínimo que os TCs consideravam correto, no caso de o percentual das Constituições estaduais e leis orgânicas ser superior aos 25% previstos na Constituição Federal (CF) de 1988. Essa nossa indagação foi suscitada pela experiência no Estado do Rio de Janeiro, em que prefeituras (por exemplo, Petrópolis, São Gonçalo) cujas leis orgânicas fixavam um valor superior aos 25% alegavam que o percentual válido era o da CF, não o das leis orgânicas, e contavam com a interpretação favorável do TCE. Além disso, o governo estadual do Rio de Janeiro (na gestão de Brizola) havia obtido em 1993 liminar do Supremo Tribunal Federal suspendendo a eficácia do percentual mínimo de 35% fixado na Constituição Estadual de 1989, o que significou, na prática, a aceitação dos 25% pelo TC.

(2) Instruções e normas internas elaboradas pelos TCs para o cálculo das receitas e despesas vinculadas à MDE desde a Lei 7.348, até o momento do envio dos ofícios a eles. Tais instruções são fundamentais porque os governos estaduais e municipais procuram seguir (quando lhes interessam, é claro) os procedimentos nelas contidos, não necessariamente a Constituição Federal, Estadual ou Lei Orgânica ou a legislação educacional.

(3) Definição dos impostos que compõem a base de cálculo do percentual mínimo. Queríamos saber sobretudo se a receita da dívida ativa oriunda de impostos (DAI), sua atualização monetária e as multas e juros de

mora sobre a dívida era computada? Essa questão se deveu ao fato de prefeituras fluminenses não a incluírem e de o TCE não tê-la contabilizado por muitos anos.

(4) Como são contabilizados os ganhos, a complementação federal e os rendimentos financeiros obtidos com o FUNDEF, as receitas do salário-educação, de convênios de natureza educacional (merenda e outros), serviços prestados por instituições públicas e operações de crédito para a educação? Como parte do percentual mínimo ou como acréscimos a ele? Este cálculo é importante porque muitas vezes os governos omitem tais receitas ou as incluem na base de cálculo, quando o correto é acrescentá-las integralmente ao mínimo.

(5) Critérios de cálculo do valor devido em educação (valores nominais ou valores reais, ou, em outras palavras, os valores devidos são corrigidos monetariamente?). Estes critérios são fundamentais numa época de inflação alta e mesmo após a decretação do Plano Real, em julho de 1994, porque a inflação persistiu, embora relativamente baixa.

(6) Definição de despesas consideradas como MDE. É fundamental a clareza sobre essa definição porque não raro os governos confundem tais despesas com as realizadas na função orçamentária 'Educação e Cultura', modificada para 'Educação' a partir de 2000, mais ampla do que o conceito de MDE, ou com o órgão responsável pela educação.

(7) Critérios de cálculo das despesas em MDE – valores empenhados, liquidados ou pagos no ano? Essa diferenciação é fundamental porque não é incomum os governos considerarem os valores empenhados como os aplicados no ensino mas cancelarem uma parte de tais empenhos no exercício seguinte, fraudando, assim, os valores aplicados no ensino.

(8) Procedimentos adotados tendo em vista a implantação obrigatória em 1998 do FUNDEF, cuja lei de regulamentação previa, no Art. 11, que '... os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e desta Lei.'

## 2. O TC DA PARAÍBA

Entre os vários documentos produzidos pelo TCE, o seu Parecer Normativo 47/01, de 18/7/01, é surpreendente

e ilegal, pois revela, no seu preâmbulo, que durante três legislaturas consecutivas a partir da Constituição Federal de 1988 a orientação do TCE era de ‘não emitir parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais tendo como irregularidade única aplicações a menor em manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal), desde que a média de tais aplicações, durante cada legislatura, se mostrasse superior ao piso constitucional’ e que durante toda a legislatura 1997/2000, o TC interpretou ‘flexivelmente’ a LDB e a lei do FUNDEF, ‘deixando de emitir parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais quando caracterizado descumprimento parcial daqueles diplomas legais sem evidências de dolo ou má fé.’ Esta orientação, sem nenhum fundamento legal, não mais se justificaria a partir de 2001, segundo o TCE, ‘sobretudo no tocante à correta destinação dos recursos do FUNDEF e ao respeito à destinação de no mínimo 60% dos recursos deste na remuneração e valorização do magistério.’

Poucos meses depois, em 19/12/01, esta nova orientação do TC foi flexibilizada pela resolução normativa 14/01, que dá ao governante, caso utilize os recursos do FUNDEF em desacordo com a Lei do FUNDEF, mas ‘no interesse da administração municipal e insuscetíveis de dúvida quanto à sua legalidade’, um prazo de até 12 meses para devolvê-los ao FUNDEF, se tal devolução não for ‘materialmente praticável’ de uma só vez.

A seguir, comentamos os pareceres N.º. 295, de agosto de 1997, e N.º. 31, de agosto de 1998 (Nota técnica 3), que são detalhados e informam, por exemplo, que o ganho com o FUNDEF representa acréscimo aos 25%, os recursos vinculados à MDE devem ser creditados em conta da Secretaria de Educação conforme os prazos estipulados na LDB, e ‘o custeio de aposentadorias de pessoal do magistério ... não é considerado atividade inerente ao desenvolvimento e manutenção do ensino’ (item 7 do parecer 31/98). Entretanto, não estipulam se a dívida ativa oriunda de impostos, suas multas e juros de moras entram na base de cálculo, embora os documentos 9266/98 e 6227/99 do TC que acompanham o Ofício N.º. 996, de 29/6/99, em resposta ao nosso pedido de esclarecimentos, informem que ela seja incluída. Também não esclarecem como são computados o salário-educação e os convênios.

O TC também não prevê a fiscalização da aplicação trimestral dos valores devidos em MDE, trabalhando apenas com os nominiais. Segundo os referidos documentos,

‘mesmo em época de inflação alta, não havia, nem atualmente há, correção mensal de acordo com o índice de inflação do valor devido em educação’, infringindo, assim a Lei 7.348, de 1985 (toda ela em vigor até dezembro de 1996, sendo que uma parte permanece em vigor até hoje, segundo avaliação do parecer 26/97 do Conselho Nacional de Educação), que exigia a correção dos valores não aplicados nos primeiros nove meses do ano e sua compensação no último trimestre do ano. O TC não parece perceber a contradição em que incorrem tais documentos quando, ao tratar do cancelamento de empenhos, citam o artigo da Lei 7.348 que prevê tal correção. Em suma, a educação pública perdeu e perde muitos recursos por conta desta não-correção. Atualmente, este prejuízo poderia ser atenuado com a inclusão dos rendimentos financeiros obtidos com a receita de impostos (geralmente incluídos na rubrica de receita patrimonial nas prestações de contas). A propósito da Lei 7.348, embora estivesse em vigor até dezembro de 1996, os referidos documentos do TC afirmam tê-la seguido só até 1992, quando estranhamente passaram a adotar a interpretação contida num documento do MEC (1992). Este é outro equívoco do TC, pois um documento de um Ministério não substitui uma lei.

Contraditórios são os pareceres no que diz respeito aos beneficiáveis com o percentual mínimo de 60% do FUNDEF. Enquanto o parecer 295, de 1997, estipula o mínimo de 60% para a remuneração e treinamento de professores do ensino fundamental, inspirado provavelmente na EC 14, o parecer 31, de 1998, baseado na Lei 9.424, amplia os beneficiáveis de modo a incluir todo o pessoal em atividade de magistério, que significa não só professores, mas também ‘diretores, coordenadores, orientadores, supervisores, administradores escolares’. Além de contraditórios, os pareceres confundem treinamento com capacitação ou habilitação de professor leigo. Da forma como está redigido o parecer 295, qualquer curso de treinamento, e não apenas os de habilitação de professor leigo, pôde ser financiado com parte dos 60% do FUNDEF (isso só até o final de 2001).

Outro equívoco do TC é confundir as despesas de MDE, permitidas pelo Art. 70 da LDB, com as que podem ser financiadas com os recursos do FUNDEF. Segundo o item 6 do parecer 31, baseando-se no inciso VI do Art. 70, as bolsas de estudo no ensino fundamental em escolas particulares podem ser financiadas com uma parte dos 40% do FUNDEF. Ora, o FUNDEF se desti-

na a financiar o ensino fundamental público, não o privado. Vale lembrar que o percentual mínimo fixado na LDB se destina ao ensino público e que, se um governo pretender adquirir bolsas em escolas privadas, deve fazê-lo com recursos superiores ao mínimo (ou seja, fora dos 25%). O argumento do TC (ofício 996), baseado nas despesas classificáveis de MDE no art. 70 da LDB, é de que as bolsas se destinam a **alunos** e não a instituições privadas. O TC também permite que o transporte de professores seja pago com parte dos 40% do FUNDEF, ampliando, assim, o conceito de MDE previsto no Art. 70 da LDB e contrariando a orientação contida na *Carta dos Técnicos do MEC e dos Tribunais de Contas do Brasil*.

Os pareceres também não tratam da possibilidade de cancelamento de empenhos computados como despesas efetivamente realizadas num exercício, distorcendo o cálculo do percentual mínimo aplicado, embora os referidos documentos esclareçam que ‘cancelamentos indevidos [de empenhos] desfiguram o montante antes aplicado em MDE’ mas que ‘detectada alguma inconsistência ou manipulação, há tempo suficiente para apuração, já que o prazo para entrega das Prestações de Contas é 31 de março de cada ano.’ A contabilização dos empenhos não pagos no exercício e lançados como Restos a Pagar só veio a ser disciplinada pela Resolução Normativa 13, de 10/11/99, segundo a qual, para fins de apuração do percentual mínimo aplicado no exercício, seriam consideradas as despesas pagas até 31 de dezembro mais as inscritas em Restos a Pagar pagas até 31 de março do ano seguinte, sendo que, no caso dos Restos a Pagar, será preciso a existência de disponibilidade financeira no último dia do exercício. A Resolução também estipula que os Restos a Pagar não podem ser contabilizados no exercício em que são pagos, mas sim no exercício de referência, ou seja, no exercício em que foram empenhados.

A seguir comentamos brevemente os relatórios do TC sobre as contas de 1999, 2000 e 2001 do governo estadual. Como são pouco detalhados sobre as receitas e despesas vinculadas à MDE, alguns de nossos cálculos a seguir são aproximados. Aparentemente, não incluem a dívida ativa de impostos, suas multas e juros de mora na base de cálculo do percentual mínimo, assim como não contabilizam, como acréscimos aos 25%, as receitas de convênios e salário-educação e a complementação federal para o governo estadual, complementação essa que teria sido em torno de R\$ 2 milhões em 1999, segundo o

Balanço do MEC (2000) e rendimentos financeiros com o FUNDEF (R\$ 7,9 milhões em 2001) Esta não-contabilização significou a perda de dezenas de milhões de reais em cada um dos anos de 1999 a 2001. Em 1999 os convênios da Secretaria de Educação teriam sido de R\$ 30,4 milhões, e o salário-educação de R\$ 6,8 milhões, totalizando R\$ 37 milhões não-aplicados como adicionais aos 25% (Paraíba, TCE, 2000, pp. 16 e 18), pois o valor ‘efetivamente aplicado’, de R\$ 274 milhões, correspondeu a 25,25% do total de R\$ 1,085 bilhão de impostos, que, obviamente, não incluem tais receitas adicionais. Em 2000, o total teria sido em torno de R\$ 20 milhões (Paraíba, TCE, 2001, p. 60), sendo de R\$ 329,5 milhões o suposto gasto em educação, ou 25,44% do total de R\$ 1,295 bilhão de impostos. Em 2001, as receitas adicionais não contabilizadas como acréscimos aos 25% teriam chegado a R\$ 43 milhões (Paraíba, TCE, 2002, p. 120), sendo de R\$ 415,3 milhões o valor aplicado, ou 26,6% do R\$ 1,56 bilhão de impostos.

Além desta receita não contabilizada como acréscimo (sem falar na dívida ativa de impostos, suas multas e juros de mora, que entrariam na base de cálculo dos 25%), o governo estadual deixou de aplicar R\$ 56 milhões do FUNDEF de 1998 a 2001, pois o relatório do TC sobre as contas de 2001 registra um saldo de R\$ 56,9 milhões na conta do FUNDEF em 31 de dezembro de 2001 (Paraíba, TCE, 2002, p. 95). O acúmulo de saldos teria começado já em 1998, primeiro ano do FUNDEF, com um superávit de R\$ 6,9 milhões e se repetido em 1999, 2000 e 2001. Como não tivemos acesso às prestações de contas de 2002 a 2005 e aos relatórios do TC sobre elas, não podemos saber se este saldo continuou sendo acumulado ou se foi pago. Caso tenha sido pago, a dúvida que fica é saber como o pagamento foi contabilizado, se despesa do exercício em que teve origem (como seria o certo), ou do exercício em que foi efetuado. Em outras palavras, se os R\$ 56 milhões foram pagos em 2002, o correto seria lançá-los como gastos de 1998, 1999, 2000 e 2001, uma vez que eles foram empenhados nestes exercícios. Será que o TC vai estar atento para isso?

A existência dos saldos vultosos do FUNDEF de 1998 a 2001 e o fato de, em 2000 e 2001, o governo estadual ter perdido um total de R\$ 150 milhões (R\$ 67 milhões em 2000 e R\$ 83,1 milhões em 2001) na transferência para os Fundefs municipais permitem supor que, ou o governo fez uma brutal economia para atender ao mesmo número de alunos e até ampliar o atendimento, ou

simplesmente não aplicava antes de 1998 o montante legalmente devido em MDE. É possível que as duas situações tenham acontecido em graus variáveis. Um indicador desta brutal economia e provável não-valorização do magistério é o fato de até 2001, segundo informa o TC (PARAÍBA, TCE, 2002, p. 96) o governo estadual não ter elaborado um Plano de Carreira para os profissionais da educação, conforme exigido pela Lei 9.424, que fixou um prazo de 6 meses, suspenso pela liminar concedida pelo STF à Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.627, de 1997, impetrada por deputados do PT (para consultar o acórdão do STF sobre essa ADIN, ver [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)).

É interessante notar que desde 1999, com base na Resolução Normativa 13/99, para a apuração dos gastos em educação, o TC se baseia, não nos empenhos emitidos no exercício, mas nos pagos até 31 de dezembro e nos que, inscritos em Restos a Pagar, venham a ser pagos até 31 de março do ano seguinte. Este procedimento significou que o TC desconsiderou R\$ 11,8 milhões empenhados pelo governo estadual em 1999, porém não pagos até 31 de março. Em 2001, do suposto gasto de R\$ 421,7 milhões declarado pelo governo estadual, o TC só considerou R\$ 415,3 milhões, o que significou que mais de R\$ 6 milhões de empenhos de 2001 não foram pagos até 31 de março de 2001. Em seus relatórios sobre as contas de 1999, 2000 e 2001, porém, o TC não esclarece se verifica como são contabilizados pelos governos os empenhos do exercício anterior que não forem pagos até 31 de março. Existe o risco de os governos, já que não podem mais contabilizar tais empenhos no exercício de referência (o anterior), cancelá-los, caso não tenham sido liquidados, e transferir os recursos para o exercício em curso, ou, caso tenham sido liquidados, contabilizar tais gastos no exercício em curso, quando o correto é contabilizá-los como gastos do exercício anterior.

Outra deficiência dos relatórios é a falta de detalhamento dos supostos gastos em MDE, que podem ser confundidos com a função orçamentária Educação e Cultura (classificação válida até 1999) ou Educação (classificação em vigor a partir de 2000). O TC, a exemplo de tantos outros TCs, parece ter cometido este equívoco, pois não faz a distinção entre a função orçamentária, fixada pela Lei 4.320, e o conceito de MDE, definido na LDB. Esta confusão consta do parecer 295 (p. 12), que menciona gastos ora na função 08 (Educação e Cultura), ora em MDE. Por isso, é possível que

os valores devidos, porém não aplicados, sejam até maiores do que os indicados acima. Os relatórios não esclarecem, por exemplo, se as despesas não classificáveis de MDE, como merenda e inativos, estão sendo pagas com parte dos 25% dos impostos. A dificuldade de avaliação dos gastos se deve também ao fato de eles não estarem todos sob o controle da Secretaria de Educação, embora o TC tenha recomendado no parecer 31 que os recursos da educação sejam transferidos para ela nos prazos estipulados pela LDB. O relatório sobre as contas de 2001, por exemplo, revela que, dos R\$ 329 milhões gastos em MDE, apenas R\$ 235 milhões ficaram a cargo da Secretaria de Educação.

### 3. CONCLUSÕES

Esta breve análise de documentos do TC da Paraíba permitiu identificar uma série de equívocos nos procedimentos por ele adotados para verificar as receitas e despesas em MDE. Um é não contabilizar a dívida ativa oriunda de impostos, mais as multas e juros de mora sobre ela incidentes, na base de cálculo dos 25%. Outro é não acrescentar ao percentual mínimo as receitas integrais vinculadas à MDE, representadas pela complementação federal para o FUNDEF em 1999, rendimento financeiro com o FUNDEF, convênios e salário-educação. Um terceiro equívoco foi confundir gastos na função orçamentária 'Educação e Cultura' (válida até 1999) ou 'Educação' (vigente a partir de 2000 no caso dos Estados) com gastos em MDE, definida na LDB. Ora, todos os gastos de MDE podem ser classificados na função 'Educação', porém nem todos os gastos da função 'Educação' podem ser enquadrados em MDE. Um quarto equívoco é informado pelo Parecer Normativo 47, de 2001, segundo o qual o TC, durante três legislaturas consecutivas, a partir da Constituição Federal de 1988 a orientação do TCE era de não 'não emitir parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais tendo como irregularidade única aplicações em menor manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal), desde que a média de tais aplicações, durante cada legislatura, se mostrasse superior ao piso constitucional' e que durante toda a legislatura 1997/2000, o TC interpretou 'flexivelmente' a LDB e a lei do FUNDEF, 'deixando de emitir parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais quando carac-

terizado descumprimento parcial daqueles diplomas legais sem evidências de dolo ou má fé.' Esta orientação do TC, sem nenhum fundamento legal, mostra a importância de os profissionais da educação conhecerem não apenas a legislação federal (a Constituição, a LDB, etc.), a estadual (a Constituição Estadual, por exemplo), mas também as interpretações sobre esta legislação adotadas por órgãos como o Tribunal de Contas ou o Judiciário, interpretações essas que, materializadas em resoluções, pareceres, deliberações, acabam sendo, na prática, mais importantes do que a própria legislação.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em out. 2005.
- BRASIL. Emenda Constitucional 14, de 12/9/96. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do ADCT (cria o FUNDEF). Brasília: Presidência da República. Disponível em <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em out. 2005.
- BRASIL. Lei 7.348, de 24/7/1985. Regulamenta a Emenda Constitucional 24, de dezembro de 1983. Brasília: Presidência da República. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em out. 2005.
- BRASIL. Lei 9.394, de 20/12/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em out. 2005.
- BRASIL. Lei 9.424, de 24/12/96. Dispõe sobre o FUNDEF e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em out. 2005.
- BRASIL. MEC. Balanço do FUNDEF. 1998-2000. Brasília, 2000. Disponível em <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)> Acesso em: nov. 2000.
- BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. Parecer No. CP 26/97, de 2 de dezembro de 1997. Interpreta o financiamento da educação na LDB. Brasília, 1997. Disponível em <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em jun. 1998.
- BRASIL. MEC. Guia prático de orientação aos municípios brasileiros para financiamento de projetos na área de educação básica. Brasília, 1992.
- CALLEGARI, C. As verbas da educação: a luta contra a sonegação de recursos do ensino público no Estado de São Paulo. São Paulo: Entrelinhas, 1997.
- Carta dos Técnicos do Ministério da Educação e dos Tribunais de Contas sobre o FUNDEF. Brasília, 1º/7/1999. 32 p.
- Legislação educacional federal básica. São Paulo: Cortez, 2004a.
- DAVIES, N. O financiamento da educação no Brasil: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004b.
- DAVIES, N. O FUNDEF e as verbas da educação. São Paulo: Xamã, 2001a.
- DAVIES, N. O Tribunal de Contas e a educação: quem controla o fiscalizador dos recursos? Brasília: Plano, 2001b.
- PARAÍBA. TCE. Ofício Nº. 996/99 (acompanhado dos documentos TC 9266/98 e 6227/99), de 29/6/99. João Pessoa.
- PARAÍBA. TCE. Parecer Nº. 295, de 27/8/97. Esclarecimentos sobre consulta acerca da sistemática para a aplicação em MDE. João Pessoa.
- PARAÍBA. TCE. Parecer Nº. 31, de 18/02/98. Nota técnica 3. Esclarecimentos sobre consultas de autoridades municipais relativas a gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. João Pessoa.
- PARAÍBA. TCE. Parecer Normativo 47/01, de 18/7/01. Uniformiza a interpretação e análise de alguns aspectos inerentes às Prestações de Contas dos Poderes Municipais relativas à legislação 2001/2004. Disponível em <<http://www.tce.pb.gov.br>> Acesso em: out. 2005.
- PARAÍBA. TCE. Relatório e parecer prévio sobre as contas de gestão do governo do Estado da Paraíba – 1999. João Pessoa, 2000.
- PARAÍBA. TCE. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da Paraíba. Exercício de 2000. João Pessoa, jun. 2001.

PARAÍBA. TCE. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da Paraíba. Exercício de 2001. João Pessoa, jun. 2002.

PARAÍBA. TCE. Resolução Normativa 13/99, de 10/11/99. Disciplina o tratamento das despesas inscritas em restos a pagar, para efeito de prestações de contas ao Tribunal. João Pessoa. Disponível em <[www.tce.pb.gov.br](http://www.tce.pb.gov.br)> Acesso em out. 2005.

PARAÍBA. TCE. Resolução Normativa 14/01, de 19/12/01. Dispõe sobre devolução de recursos ao FUNDEF no caso de eventual utilização em desacordo com a Lei 9.424. João Pessoa. Disponível em <[www.tce.pb.gov.br](http://www.tce.pb.gov.br)>. Acesso em out. 2005.