

O PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A FISCALIZAÇÃO DO FUNDEB: perspectivas e possibilidades

FÁBIO ARAÚJO DE SOUZA¹

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o papel do Poder Legislativo do estado do Rio de Janeiro na fiscalização e no controle da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Parte-se da hipótese de que o Poder Legislativo não tem cumprido tal função de maneira adequada e chega-se à conclusão de que este é conivente com as irregularidades na aplicação dos recursos públicos em educação, especialmente desse Fundo estadual.

Palavras-chave: Fundeb. Fiscalização. Financiamento da educação. Assembleia Legislativa.

Abstract

THE LEGISLATURE OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO AND FUNDEB SURVEILLANCE: prospects and challenges

This research aims to analyze the role of the Legislative Power of the State of Rio de Janeiro in the surveillance and control of the application of the resources of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals (Fundeb). The initial hypothesis that guides the search is that the legislature has not monitored the resources of Fundeb state appropriately. The research concluded that the Legislative Power is conniving with the irregularities in the implementation of public resources in education, especially, in Fundeb estadual.

Keywords: Fundeb. Supervision. Education funding. Legislative Assembly.

¹ Pedagogo e Mestre em Educação, Cultura e Comunicação nas Periferias Urbanas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Doutorando em Educação pela Universidade de São Paulo.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar a fiscalização e o controle dos recursos da educação pública no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), exclusivamente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Segundo a Constituição Estadual do Rio de Janeiro (Cerj), no seu art. 99, X, cabe à Alerj fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo. Além disso, é atribuição das comissões permanentes dessa assembleia, conforme a Cerj, art. 109, II e III, realizar audiências públicas e convocar secretários de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes às atribuições de sua pasta.

A hipótese inicial que norteia o estudo é a de que a Assembleia Legislativa, em especial a Comissão Permanente de Educação (CPE), não tem desempenhado tal papel em relação à aplicação dos recursos do Fundeb estadual de maneira adequada, ou seja, como define a legislação pertinente.

Este artigo está dividido em sete seções: a primeira analisa a função fiscalizadora do Poder Legislativo; a segunda explica o que é o Fundeb; a terceira examina o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Fundeb) e aponta algumas de suas limitações; a quarta seção disserta sobre os Inquéritos Cíveis (ICs) protocolados no Ministério Público Estadual (MPE) do Rio de Janeiro; a quinta sintetiza recomendações e ressalvas sobre a aplicação do Fundeb nos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ); a sexta traz a análise e os resultados da pesquisa em tela; e a última seção expõe algumas conclusões.

1 Notas sobre a metodologia

Como período de investigação, utilizaram-se as duas últimas legislaturas (9^a e 10^a), a partir do ano que passou a vigorar a Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb, ou seja, de 2007 a 2012. Cabe ressaltar que, além de tal Fundo, a educação pública estadual conta com as seguintes fontes de recursos: 5% da receita resultante de impostos compreendida a proveniente de transferências, que não compõem o Fundeb; salário-educação; recursos próprios dos cofres estaduais; convênios firmados com órgãos públicos ou privados; empréstimos em órgãos nacionais e internacionais; programas federais; e os *royalties* do petróleo.

A pesquisa priorizou a fiscalização apenas do Fundeb por se tratar de um fundo que corresponde à maior parcela dos recursos aplicados na educação estadual (Tabela 1).

Tabela 1 – Orçamento para a receita da Educação em 2012

FONTE DE RECEITA FUNÇÃO EDUCAÇÃO - 2012	R\$/1,00
Proveniente de impostos	429.646.562
Salário-educação	373.899.415
Convênios	139.901.846
Fundeb	2.750.247.312
Ressarcimento de pessoal	5.000.000
Adicional do ICMS	408.131.894
TOTAL GERAL	4.106.827.029

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Orçamento 2012. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Para investigar a atuação da Alerj, em especial da CPE, e dos órgãos responsáveis pelo controle e acompanhamento na fiscalização do Fundeb, foram realizadas pesquisa documental e análise de conteúdo nos seguintes documentos:

- a) 1 nota taquigráfica da CPE da Alerj.² Na pesquisa realizada, apenas uma nota tratava de audiência pública sobre o Fundeb. Vale ressaltar que a CPE realiza audiências públicas todas as quartas-feiras para abordar diversos assuntos sobre a educação estadual.
- b) 6 pareceres prévios do TCE-RJ³ sobre os exercícios financeiros de 2007 a 2012. Esses documentos trazem uma análise técnica do TCE-RJ sobre as contas do Poder Executivo. Na análise, foi considerada a parte que trata sobre as contas da educação, a fim de verificar alguma irregularidade na aplicação dos recursos do Fundeb.
- c) 16 atas das reuniões do Cacs-Fundeb/RJ.⁴ Foram 11 atas em 2011, duas em 2012 e três da Reunião da Promotoria de Justiça de Proteção à Educação da Capital com o Conselho Estadual do Fundeb – estas últimas estavam digitalizadas, portanto assinadas pelos representantes presentes na reunião com o MPE.
- d) 6 ICs protocolados no MPE sobre denúncias de irregularidade na aplicação dos recursos dos Fundeb.⁵ Nas atas do Cacs-Fundeb/RJ, constatou-se que o MPE, por meio da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, criada em 2011, tem uma considerável atuação na fiscalização dos recursos do Fundo, daí a necessidade de analisar a atuação deste órgão.

2 Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/comissoes2.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

3 Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

4 Disponível em: <<http://www.conselhoseducao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

5 Por não estarem disponíveis para consulta no *site* do MPE, os seis inquéritos foram enviados por *e-mail*, após solicitação, via contato telefônico com a 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital.

Importa destacar que o fato de a CPE da Alerj, durante os seis anos que compreendem o período da pesquisa, só ter realizado **uma** audiência pública sobre o tema suscitou uma questão: será que a referida comissão acredita que a aplicação dos recursos do Fundeb está sendo realizada adequadamente e, por esse motivo, praticamente não tem atuado na sua fiscalização e no seu controle?

Por meio da análise dos documentos supracitados, observaram-se diversas divergências sobre a aplicação dos recursos desse Fundo. Diante disso, foi aplicado um questionário com perguntas abertas para a CPE da Alerj, com a finalidade de averiguar os motivos pelos quais a fiscalização e o controle não têm sido feitos de maneira adequada, ou seja, conforme determina a lei, uma vez que diversos órgãos têm denunciado a má aplicação dos recursos por parte do governo executivo estadual. O questionário foi enviado via *e-mail* e entregue pessoalmente no gabinete do Presidente CPE da Alerj, o Deputado Estadual Comte Bitencourt, filiado ao Partido Popular Socialista (PPS), na Alerj. A resposta foi enviada por *e-mail* quase três meses depois.

A metodologia dialética como método de abordagem percebe e entende o real através de seu processo histórico, que é dinâmico e transformado a todo tempo (SAVIANI, 1991). Não há realidade estática, cujas interações sociais ocorrem através de regras, leis causais, ou seja, uma realidade planejada e executada sem erros e sem improvisos. Destarte, a análise de pesquisa perceberá a realidade como provisória, dinâmica e transformada a todo instante através das interações do indivíduo consigo mesmo, com o outro e com o meio.

Como técnica de pesquisa, este estudo utilizou a pesquisa bibliográfica (artigos, livros, teses etc.) e documental (análise de leis) e a aplicação de questionário. Foram articulados dados quantitativos e qualitativos sobre a fiscalização, o acompanhamento e o controle do Fundeb estadual e, como modalidade da pesquisa, utilizou-se o estudo de caso.

2 Alerj e sua função fiscalizadora

Inicialmente, é *mister* destacar que, segundo o *site* da Receita Federal, desde a implantação do Fundeb, em 2007, até dezembro de 2012, o governo estadual do Rio de Janeiro aplicou R\$ 11.486.567.922,80 em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (Tabela 2).

Tabela 2 – Valores recebidos do Fundeb de 2007 a 2012

ANO	VALORES DO FUNDEB (R\$)
2007	1.022.824.061,63
2008	1.489.886.392,95
2009	1.904.120.175,17
2010	2.193.243.991,95
2011	2.408.788.637,20
2012	2.467.704.663,90
TOTAL	11.486.567.922,80

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Tesouro Nacional.

Conforme o último Relatório da Secretaria Estadual de Educação, *Seeduc em números*, a rede pública estadual de educação conta com 53.881 docentes I (do segundo segmento dos ensinos fundamental e médio) ativos, com carga horária de 16 e 40 horas, e 18.087 docentes II (do primeiro segmento do ensino fundamental) ativos, de 22 e 40 horas. Portanto, possui um total de 75.199 docentes, dos quais 60.829 são regentes, segundo o documento *Um panorama da educação no estado do Rio de Janeiro*. Além dos concursados, a rede contava, em 2012, com 1.798 professores I e II contratados e 904.050 alunos matriculados em 1.354 escolas.

Os dados supracitados revelam a dimensão da rede pública estadual, de modo que fica clara a necessidade da fiscalização, do controle e do acompanhamento dos recursos da educação. Assim, o principal objetivo desta pesquisa é investigar se isso está sendo feito e, caso esteja, de que maneira com relação aos recursos do Fundeb.

O artigo 122 da Cerj define, mais especificamente, que é função do Poder Legislativo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado. Com base nessa norma legal, conclui-se que é dever da Alerj fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo e, por consequência, os recursos vinculados à educação. Para auxiliar o Legislativo e suas comissões, o art. 123 da Cerj determina que o controle externo, ou seja, de órgãos de outros poderes, a cargo da Alerj, será exercido com o auxílio do TCE-RJ. Dessa forma, a função de fiscalizar o Executivo é privativa do Legislativo, com o auxílio do TCE-RJ.

Sete conselheiros compõem o TCE-RJ. A Cerj, no seu art. 128, § 2º, incisos I e II, determina que quatro deles sejam escolhidos pelo Poder Legislativo e três, pelo governador, com aprovação da Assembleia. Entre os membros do Ministério Público junto ao Tribunal, dois indicados em lista tríplice pelo TCE, conforme os critérios de antiguidade e merecimento.

Destacam-se ainda os requisitos para a nomeação de conselheiro do TCE-RJ (CERJ, 2013):

[...] serão nomeados dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de idoneidade moral, reputação ilibada, formação superior e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, com mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional, que exijam tais conhecimentos.

A despeito de tais exigências, isso não impede que os conselheiros sejam os políticos de “confiança” dos governantes. Além disso, o modelo de nomeação faz com que a maioria dos integrantes dos tribunais tenha perfil político. Segundo a Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCE-SP, os conselheiros são escolhidos pela Alerj e pelo governador. Portanto, a análise e os critérios das contas do governo do estado, em sua maioria, não são necessariamente tão rigorosos, pois os conselheiros apadrinhados, dificilmente, contrariarão os interesses de seus padrinhos.

Outro aspecto a ser salientado no âmbito do Tribunal de Contas é a patronagem ou o clientelismo dos conselheiros com os governos, tanto municipais quanto estadual. Por meio da nomeação de parentes em cargos do Executivo, os conselheiros do TCE-RJ são mais “tolerantes” na fiscalização das contas daqueles que empregam seus parentes ou seus indicados. Um exemplo da possível troca de votos favoráveis às contas de prefeituras por vantagens indevidas foi visto na Operação Pasárgada, investigação da Polícia Federal deflagrada em 2008, por denúncia do subprocurador-geral da República, Carlos Eduardo Vasconcelos, envolvendo dois dos atuais conselheiros do TCE. Por terem foro privilegiado, o relator do inquérito tornou sem efeito a determinação para que comparecessem à Polícia Federal a fim de serem interrogados, invalidando-se, ainda, os indiciamentos já realizados e proibindo a efetivação de qualquer outro indiciamento.

A Alerj, à época, instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), baseada na denúncia da Polícia Federal, que foi contida por liminares concedidas para que conselheiros e outros envolvidos não fossem compelidos a prestar declarações. O resultado foi a proposta de revisão da Lei Orgânica do TCE-RJ pela CPI; mas, ao final, seu relatório foi declarado nulo pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, e as diligências da CPI não foram aproveitadas nem integraram a denúncia do Ministério Público Federal (MPF).

Por último, cabe ressaltar que, por ser um órgão auxiliar do Legislativo, o seu parecer não é conclusivo. Quando irregularidades ou abusos são apontados em parecer prévio nas contas do Executivo, o TCE deverá submetê-los ao Legislativo, que votará pela aprovação ou rejeição das contas por mais de dois terços de seus deputados. Apenas se a Alerj, ou o Executivo, no prazo de 90 dias, não tomar as medidas necessárias com relação às irregularidades ou aos abusos apurados –

somente no caso de contrato –, o TCE decidirá a respeito. Desse modo, a decisão final acaba sendo tomada, sobretudo, pelo aspecto político e não técnico, uma vez que a base do governo tende a votar a favor, e apenas a oposição vota contra.

A relação entre os partidos políticos e a atuação das comissões da Alerj fica clara quando se observa a atuação delas na fiscalização da aplicação dos recursos públicos por parte do Poder Executivo. Em muitos casos, as comissões presididas por deputados da base do governo são mais “tolerantes” em relação às denúncias e irregularidades apontadas pelo TCE, MPE ou cidadão. Até mesmo os deputados que se dizem da oposição são “tolerantes” em alguns casos, uma vez que todos eles devem intermediar os interesses de suas bases, constituídas por eleitores, lideranças locais e empresários que financiam suas campanhas. Para tanto, faz-se necessário o apoio do Executivo. “De modo geral, a maior parte dos especialistas considera que os legisladores fazem a intermediação de interesses clientelistas de suas bases constituídas pelos eleitores, lideranças locais ou empresários que financiam suas campanhas.” (PEREIRA, 2001, p. 248).

Para tentar entender essa tolerância, é necessário levar em consideração não somente as questões acerca da relação entre o Executivo, que tem meios para tornar os demais poderes subservientes através da troca de cargos e do “poder da caneta”, e o Legislativo, mas também a lógica interna deste último.

Além de fiscalizar, os deputados devem legislar, ou seja, propor projetos de lei. Será abordada mais adiante a relação entre os dois poderes, bem como as medidas no âmbito da Assembleia para manter a unidade da bancada governista, entre as quais se destacam: o colégio de líderes, a composição de membros das comissões, o encaminhamento das proposições nas comissões e no plenário e o poder da mesa diretora.

Com relação aos trabalhos da CPE, desde a implantação do Fundeb, foi realizada apenas uma audiência pública para discutir o tema, porém não se convocou o secretário de Estado de Educação para prestar esclarecimentos sobre as denúncias protocoladas no MPE e pelo Cacs-Fundeb. Esse assunto será analisado mais adiante.

Os limites apontados não permitem que as contas do Poder Executivo estadual sejam analisadas com base técnica e que as irregularidades sejam apuradas e, se comprovadas, os responsáveis punidos.

3 Financiamento da Educação

O art. 212 da Constituição Federal estabelece que a União aplicará em educação, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE (BRASIL, 1988).

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, deu nova redação ao art. 60 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o Fundeb, regulamentado pela Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Trata-se de um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por 20% das receitas resultantes de alguns impostos estaduais (Cota-Parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Fundo de Participação dos Estados (FPE) (21,5% do Imposto de Renda [IR] e Imposto Sobre Produtos Industrializados [IPI]); Desoneração ICMS (Lei Complementar [LC] nº 87/1996; Cota-Parte IPI Exportação [10%]); de alguns impostos municipais (Fundo de Participação dos Municípios [FPM] [22,5% do IR e IPI]; Cota-Parte ICMS [25%]; Cota-Parte IPVA [50%]; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural [ITR] arrecadado [CF, art. 153, § 4º, III]; Cota-Parte ITR [50%]; Cota-Parte IPI Exportação; Desoneração ICMS [LC 87/1996]), bem como a receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativos aos impostos que financiam o Fundeb e a receita resultante da aplicação financeira dos recursos do Fundo; e, a título de complementação da União, de uma parcela dos recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor anual mínimo por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Além disso, no mínimo 60% dos recursos do Fundeb são destinados ao pagamento (vencimento + vantagens + recolhimento trabalhista e previdenciário) dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública – apesar de não haver impedimento de que 100% desses recursos sejam aplicados na remuneração e valorização dos profissionais do magistério. Caso isso não ocorra, os demais 40% do Fundeb devem ser aplicados em MDE.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, prevê, no art. 70, as seguintes despesas como MDE: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender às despesas citadas; aquisição de material didático-escolar; e manutenção de programas de transporte escolar.

Além do Fundeb, a educação conta com outros recursos para serem aplicados, tais como: 5% dos impostos e das transferências que não entram na composição do Fundo; 25% de outros impostos municipais (Imposto Predial e Territorial Urbano [IPTU]; Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza [ISS]; Imposto de Transmissão de Bens Imóveis [ITBI]; Imposto de Renda Retido na Fonte [IRRF]; e Cota-Parte Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários [IOF] Ouro; bem como a receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas desses impostos); salário-educação; e transferências federais e estaduais.

No entanto, caso os recursos para educação não contemplem as necessidades da educação estadual ou municipal, o governador, ou prefeito, pode propor aumento na sua rede de educação, por meio da alteração da Constituição Estadual, ou da Lei Orgânica, respectivamente, no percentual investido na unidade federativa.

Por constituir parte considerável dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público, é fundamental que a aplicação desse Fundo seja controlada e acompanhada pela sociedade civil. Nesse sentido, a Lei do Fundeb instituiu o Cacs, prevendo a participação da sociedade no processo de gestão desses recursos, de modo que é imprescindível que a população entenda a sua lógica de funcionamento, com a finalidade de ocupar os espaços no Cacs e analisar de perto a aplicação dos recursos públicos em educação.

4 Cacs-Fundeb/RJ e suas limitações no acompanhamento e no controle social do Fundeb estadual

A Lei Federal nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, determina que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos fundos serão exercidos por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

Segundo essa lei, ainda, o Cacs-Fundeb/RJ deve ser composto por, **no mínimo**, 12 membros: três representantes do Executivo estadual, dos quais pelo menos um do órgão estadual responsável pela educação básica; dois representantes dos Executivos municipais; um representante do Conselho Estadual de Educação; um representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); um representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; e dois representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas.

Com o objetivo de investigar a atuação do Cacs-Fundeb/RJ no controle e acompanhamento social do Fundeb, foram analisadas as atas das reuniões, que são realizadas mensalmente, nas dependências da Secretaria de Estado de Educação (Seeduc), disponíveis no *site* do conselho, a saber: 11 atas de 2011 e duas de 2012.

Foi possível constatar, pela ata da 27ª Sessão Ordinária do Cacs-Fundeb/RJ, em 15 de março de 2011, que os conselheiros analisaram os documentos referentes à prestação de contas de janeiro, encaminhados pela Seeduc, de forma crítica e técnica, indagando especificações e detalhamentos dos documentos apresentados.

É importante ressaltar que, em 2010, foram enviados os documentos ao MPF sobre o ajuste da distribuição dos recursos do Fundeb, no período 2007 a 2009, conforme descrito na ata da 27ª Sessão Ordinária do Conselho Social/Fundeb – Rio de Janeiro, realizada em 15 de março de 2011.

Ainda, em 2010, o Conselho foi questionado sobre a movimentação dos recursos do Fundeb do estado, relativos aos anos de 2007 a 2009, pela Promotoria de Justiça de Proteção à Educação da Capital e pela Undime, como consta na ata da 26ª Sessão Ordinária do Cacs-Fundeb/RJ, de 28 de fevereiro de 2011.

É interessante notar que a CPE da Alerj não teve participação em nenhuma reunião do Cacs nas questões relativas à fiscalização dos recursos do Fundo. Dessa forma, podem-se levantar algumas hipóteses sobre os conselheiros: a) não sabem do papel de fiscalização do Legislativo; b) não acreditam na eficiência do Legislativo em apurar denúncias acerca da aplicação dos recursos do Fundeb; e c) temem o envolvimento político nas questões que vão requerer análise técnica.

Por meio da análise da ata da reunião da Promotoria de Justiça de Proteção à Educação da Capital com os Conselhos Municipal e Estadual de Acompanhamento do Fundeb do Rio de Janeiro, de 4 de maio de 2011, disponível no *site* da Seeduc, na página do Cacs-Fundeb/RJ, foi possível constatar que nenhum dos conselheiros estaduais presentes participou do programa federal de capacitação a distância Formação pela Escola. Isso demonstra a fragilidade da formação, bem como o desinteresse da Seeduc em formar os conselheiros do Cacs-Fundeb.

Contudo, na ata da reunião de 11 de agosto de 2011, constata-se que a maioria dos conselheiros participou do Curso de Controle Social dos Conselhos do Fundeb, oferecido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio da internet. Ou seja, foi preciso a intervenção do MPE do Rio de Janeiro (MPE-RJ) para que realizassem uma formação específica na área de controle social. Além disso, a própria Promotoria firmou o compromisso de encaminhar aos conselheiros estaduais cartilhas digitalizadas relativas ao Fundeb, conforme consta nos registros da ata supracitada.

Conclui-se que o MPE-RJ tem contribuído consideravelmente para melhorar o controle e o acompanhamento do Fundeb estadual, ao cobrar diligências,

informar os conselhos acerca da formação e capacitação dos conselheiros, oferecer material didático relativo ao tema, cobrar explicações e auxiliar o Cacs-Fundeb no seu papel de controle e acompanhamento social, além da investigação de ICs protocolados no órgão.

5 Ministério Público estadual e as denúncias civis acerca da aplicação dos recursos do Fundeb

Segundo o art. 29 da Lei Federal nº 11.494/2007, compete ao MPE-RJ, especialmente quanto às transferências de recursos federais: “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento desta Lei”.

Após contatos via telefone e *e-mail*, além de visitas à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, constatou-se que havia seis ICs protocolados em diferentes datas, com denúncias sobre a fiscalização, o controle e o acompanhamento social e de aplicação indevida dos recursos do Fundeb estadual. Datam de 2011, ano em que foi criada a 2ª Promotoria:

- 1) IC 12/2011: fiscalização e acompanhamento do cumprimento do ajuste da distribuição dos recursos do Fundeb/2009, no âmbito do estado do Rio de Janeiro.
- 2) IC 35/2011: fiscalização e acompanhamento do cumprimento de dispositivo da Lei nº 11.494/2007, que determina que pelo menos 60% dos recursos anuais totais do Fundeb sejam destinados ao pagamento da remuneração de profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício – rede pública estadual.
- 3) IC 152/2011: fiscalização e acompanhamento do cumprimento do ajuste da distribuição dos recursos do Fundeb/2008, no âmbito do estado do Rio de Janeiro.
- 4) IC 154/2011: Fundeb. Aplicação de recursos em 2007. Ajuste de distribuição. Fiscalização.
- 5) IC 278/2011: fiscalização e acompanhamento do cumprimento do ajuste da distribuição dos recursos do Fundeb/2010, no âmbito do estado do Rio de Janeiro.
- 6) IC 312/2011: fiscalização e acompanhamento do funcionamento do conselho do Fundeb atuante junto ao estado do Rio de Janeiro, cujo mandato se encontra em curso.

Desde 2007, o MPE-RJ recebe denúncias acerca da aplicação dos recursos do Fundeb estadual, o que indica a necessidade de o Poder Legislativo acompanhá-las, bem como, de acordo com a natureza de cada uma, instaurar uma CPI para investigá-las e colaborar com o MPE-RJ na sua apuração, conforme preconizado no próprio Regimento Interno da Alerj, no seu art. 32, § 5, incisos de I a III.

6 Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro e a fiscalização dos recursos do Fundeb

Para investigar o trabalho do Tribunal de Contas, na análise das contas de gestão do governo do estado, foram pesquisados os pareceres prévios relativos aos exercícios financeiros referentes aos anos de 2007 a 2012. Foram examinadas as prestações de contas do governo estadual e realizado um levantamento das ressalvas, determinações e recomendações, com a finalidade de sistematizar e sintetizar essas informações (Quadro 1). O objetivo é demonstrar a necessidade e a importância de uma fiscalização eficaz no âmbito do Poder Legislativo, sobretudo da CPE da Alerj, para que os recursos do Fundeb possam ser aplicados de maneira adequada, conforme reza a Lei Federal nº 11.494/2007.

Quadro 1 – Ressalvas, determinações e recomendações do TCE-RJ acerca da aplicação dos recursos do Fundeb apresentadas no parecer prévio nas prestações de contas do Poder Executivo dos exercícios financeiros de 2007 a 2012

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2007	EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008
O estado do Rio de Janeiro efetuou pagamento de pensionistas utilizando recursos classificados na Fonte de Recursos 15 (a fonte 15 refere-se aos recursos do Fundeb), em desacordo com a legislação vigente (a Lei Federal nº 9.394/1996 não considera gastos com pensão como MDE). O conselheiro, acompanhando o Corpo Instrutivo, entendeu que as despesas com pensões, no valor de R\$ 24.586,33, não se enquadram como MDE e apresentou a RESSALVA e a DETERMINAÇÃO para que, quando da utilização dos recursos do Fundeb, seja observado o disposto no artigo 23, da Lei Federal nº 11.494/2007, c/c os artigos 70 e 71 da LDB, bem como se contabilizem os gastos de forma a evidenciar que eles foram realizados na educação básica.	Novamente, o governo do estado contabilizou pensão como gasto em MDE, contrariando a LDB e a própria determinação do TCE no parecer do exercício financeiro anterior. Conforme o parecer, através da análise da execução da despesa com pessoal e encargos sociais da educação básica, foi constatada, ainda, a liquidação de despesa no elemento 319003 – pensões –, no montante de R\$ 5.968,20, na subfunção ensino fundamental, o que, conforme o disposto nos arts. 70 e 71 da LDB, não se enquadra no conceito de MDE.
Foi apurada uma diferença de R\$ 3.211.297,76 entre o total de despesas liquidadas (despesas concretizadas ou investimentos. Isso não quer dizer que a despesa tenha sido paga) realizadas na Fonte de Recursos 15, inscritas em restos a pagar (RP) – São consideradas “restos a pagar” as despesas legalmente empenhadas (o empenho de despesa consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico) e não pagas até 31 de dezembro – em 31/12/07 (R\$ 64.829.748,48), e as disponibilidades financeiras daquela fonte (R\$ 61.618.450,72). Ou seja, liquidaram-se mais de 3 milhões do que havia disponível para aquela fonte de recurso.	O pagamento na subfunção (a subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público) ensino fundamental, de R\$ 105.481.283,17 em função (como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público) não identificada como sendo educação básica foi motivo de Ressalva e Determinação do conselheiro, para que, quando da utilização dos recursos do Fundeb, seja observado o disposto no art. 23 da Lei Federal nº 11.494/2007 c/c arts. 70 e 71 da LDB, bem como se contabilizem os gastos de forma a evidenciar que eles foram aplicados na educação básica.
Não foi encaminhado parecer conclusivo do Cacs-Fundeb/RJ, especialmente em relação à aplicação dos recursos do Fundeb, conforme previsto no parágrafo único do art. 27 da Lei Federal nº 11.494/2007. Como afirma o próprio parecer do TCE, a SEE não instituiu o Cacs-Fundeb/RJ, contrariando o decreto que o criou. Sendo assim, o parecer conclusivo não foi encaminhado junto à Prestação de Contas do Governo.	O Parecer do Conselho Estadual do Fundeb, aprovando as contas do Fundo, foi encaminhado por meio de ofício (OF. GAB/CGE 069, de 29/4/2009, doc. TCE-RJ 10.726-6/2009). Nesse parecer, os Conselheiros registram uma diferença de R\$ 47.540,31 na movimentação do exercício, sem, contudo, prestar mais esclarecimentos a respeito, bem como as medidas regularizadoras adotadas. Tal fato foi motivo de Ressalva e Determinação do conselheiro.

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2009	EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010
<p>Os pagamentos efetuados no exercício alcançaram o montante de R\$ 1.951.683.563,30, conforme evidenciado no Resumo da Movimentação Financeira. Entretanto, em consulta ao Sistema de Informações Gerenciais (SIG), foi verificado que o total dos pagamentos do exercício, na Fonte de Recursos 15, foi de R\$ 1.956.671.454,69, perfazendo, dessa forma, uma diferença de R\$ 4.987.891,39.</p>	<p>No cômputo para a formação do Fundeb estadual e municipal, relativamente ao montante de 20% da arrecadação, o governo estadual não transferiu a totalidade das parcelas calculadas, tendo por base o produto da arrecadação de impostos que compõem a base de cálculo das referidas contribuições, sendo sugerida na conclusão ressalva e determinação à Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz) para que, ainda no exercício de 2012, proceda à disponibilização ao Fundeb de tal montante e à Auditoria Geral do Estado (AGE) para analisar as divergências verificadas.</p> <p>O Corpo Instrutivo do TCE destacou que a Controladoria-Geral do Estado não informou se foram adotadas as medidas para regularizar os registros do Sistema de Administração Financeira de Estados e Municípios (Siafem), tendo em vista as informações contidas no expediente do Superintendente de Arrecadação do citado, o que dificultou a análise do montante efetivamente repassado ao Fundeb, não sendo possível proceder ao exame adequado das contribuições do Fundo.</p> <p>A não destinação ao Fundeb de 20% dos impostos elencados na Lei Federal nº 11.494/2007, neste exercício financeiro, foi objeto de Ressalva e Determinação nas contas.</p> <p>O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, conforme parecer constante na prestação de contas (Documento TCE 9.125-4/2011), aprovou o Relatório de Desempenho do Fundo para 2010, “[...] uma vez que nele está configurada toda a movimentação do citado exercício”. Contudo, tal parecer não foi assinado por todos os membros do Conselho. Tal fato constituiu em item de Determinação nas contas.</p>
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011	EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012
<p>Quanto aos registros contábeis realizados, convém lembrar que o governo estadual deverá adotar, para o exercício de 2012, em atendimento à Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) 828/2011, os Procedimentos Específicos para o Fundeb, dispostos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), aprovado pela Portaria da STN 406, de 20/07/2011, os quais, entre outros, disciplinam os procedimentos contábeis para o registro dos valores do Fundeb, a serem observados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal.</p>	<p>De maneira semelhante às Contas de Governo de 2011, no presente exercício, os Relatórios dos Órgãos de Controle Interno não fazem menção às divergências apuradas, o que dificulta o exame do montante das contribuições efetivamente transferido ao Fundeb, tanto da parcela estadual quanto da municipal.</p> <p>No exercício em questão, observou-se que foram contabilizadas no elemento de despesa 33709202 – Despesas de Exercício Anteriores – transferências ao Fundeb no total de R\$ 14.532.994, ressaltando que esse valor também foi deduzido dos gastos com educação pela Controladoria Geral do Estado (CGE). O Corpo Instrutivo informa que, embora não tenha sido apresentada a memória de cálculo da composição dessa transferência, pelo princípio da prudência, a análise acompanhará o posicionamento da CGE.</p>

<p>Não consta no parecer (do Cacs-Fundeb) a assinatura de todos os membros, em especial dos representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, de pais e alunos e da União Brasileira de Estudantes Secundaristas, o que contraria o disposto no art. 24 § 1º c/c art. 27, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.494/2007.</p>	<p>A Lei de Diretrizes e Base da Educação, em seu inciso II, do art. 71, estabelece que não constituirão despesas em MDE aquelas realizadas com subvenção a instituições públicas de caráter assistencial, desportivo ou cultural. No entanto, foram considerados no cálculo recursos pela Secretaria de Estado de Cultura a entidades privadas para a consecução do programa Cinema para Todos, no valor de R\$ 6.340.831, e também à Sociedade Propagadora de Belas Artes, no total de R\$ 1.193.667.</p>
	<p>Adotar providências no sentido de que o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb seja assinado por todos os seus membros, pois não consta no parecer (do Cacs-Fundeb) a assinatura de todos eles, em especial dos representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, de pais e alunos e da União Brasileira de Estudantes Secundaristas, o que contraria o disposto no art. 24 § 1º c/c art. 27, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.494/2007.</p>

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados dos Pareceres do TCE-RJ.

Um exemplo que revela a conivência do Tribunal sobre as irregularidades do Poder Executivo: no exercício financeiro de 2008, o Executivo considerou as despesas com pensões e despesas da Fundação Escola de Serviço Público (Fesp) como MDE. O cancelamento dessas despesas com recursos do Fundeb culminaria em uma diminuição do percentual aplicado em MDE. Porém, naquele exercício financeiro, o Poder Executivo aplicou mais de 25% em MDE e a retirada das despesas na Fesp não reduziu o aplicado em um percentual menor que o limite mínimo constitucional de 25%. Contudo, os gastos com pensões, se fossem retirados, certamente, diminuiriam esse percentual, fazendo com que o TCE-RJ tivesse que reprovar as contas daquele exercício financeiro. O TCE-RJ, no entanto, considerou as despesas com pensões como MDE, mesmo contrariando a Lei Federal nº 11.494/2007, em seu art. 22.

Segundo o parecer prévio das contas de 2010, o próprio corpo instrutivo do TCE-RJ teria informado que:

Quanto ao cumprimento da referida Determinação (de deduzir das despesas do Fundo os valores aplicados em pensões e despesas com a FESP) pode-se atestar o seu cumprimento parcial, tendo em vista não ter ocorrido, no exercício sob exame, liquidação de despesas com Pensões, utilizando recursos da Fonte de Recursos 15.

Isso quer dizer que, mesmo recebendo a determinação de retirar o gasto com pensões da educação, o Poder Executivo não o fez e, com isso, teve suas contas aprovadas em 2008.

As contas dos exercícios financeiros de 2009 e 2010 receberam parecer prévio favorável dos conselheiros relatores Julio Lambertson Rabello e José Gomes Graciosa, respectivamente, bem como foram aprovadas pelo Poder Legislativo estadual. Provavelmente, a educação estadual perdeu, perde e perderá muitos recursos legalmente devidos, pelo fato de a receita e a despesa não serem corretamente contabilizadas. Os limites legais e políticos do TCE-RJ apenas comprovam o quanto as suas determinações, ressalvas e recomendações são inócuas diante do autoritarismo do Executivo estadual e da conivência do Legislativo.

Mesmo com essas determinações, ressalvas e recomendações, todas as contas do Poder Executivo foram aprovadas com parecer prévio favorável do TCE-RJ (Quadro 2).

Quadro 2 – Relação dos pareceres e conselheiros-relatores das contas do Poder Executivo nos exercícios financeiros de 2007 a 2012

EXERCÍCIO FINANCEIRO	CONSELHEIRO DO TCE-RJ RELATOR DAS CONTAS DO PODER EXECUTIVO	GOVERNADOR	PARTIDO POLÍTICO DO GOVERNADOR	PARECER DAS CONTAS	OBSERVAÇÃO SOBRE O CONSELHEIRO
2007	Jonas Lopes de Carvalho	Sérgio Cabral Filho	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Parecer prévio favorável com recomendações, ressalvas e determinações	Ex-procurador da Prefeitura do Município de Campos
2008	Julio Lambertson Rabello	Sérgio Cabral Filho	PMDB	Parecer prévio favorável com recomendações, ressalvas e determinações	Ex-procurador de Justiça do Ministério Público
2009	José Gomes Graciosa	Sérgio Cabral Filho	PMDB	Parecer prévio favorável com recomendações, ressalvas e determinações	Ex-prefeito de Valença, ex-deputado estadual. Nomeado pela Alerj
2010	Julio Lambertson Rabello	Sérgio Cabral Filho	PMDB	Parecer prévio favorável com recomendações, ressalvas e determinações	Ex-procurador de Justiça do Ministério Público
2011	Aluísio Gama de Souza	Sérgio Cabral Filho	PMDB	Parecer prévio favorável com recomendações, ressalvas e determinações	Ex-chefe de Gabinete do governador Sérgio Cabral Filho, quando este era deputado estadual
2012	Marco Antonio Barbosa de Alencar	Sérgio Cabral Filho	PMDB	Parecer prévio favorável com recomendações, ressalvas e determinações	Nomeado pela Alerj, ex-deputado estadual e ex-secretário-chefe do Gabinete Civil da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro

Fonte: elaborado pelo autor sobre dados disponíveis no *site* do governo do estado do Rio de Janeiro e *site* do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Com já foi explicado, o modelo de nomeação faz com que a maioria dos integrantes do Tribunal de Contas tenha perfil político. Isso se torna um entrave para que as contas sejam analisadas apenas pelo seu caráter técnico, de modo que o aspecto político, na maioria dos casos, sempre se sobrepõe às análises dos conselheiros, conforme visto anteriormente. Outro entrave para uma análise fidedigna e imparcial das contas são “as variadas interpretações adotadas pelos Tribunais de Contas sobre o cálculo das receitas e despesas vinculadas à MDE”. (DAVIES, 2010, p. 243).

Destaca-se, por fim, a persistente ausência de assinatura dos conselheiros representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, de pais e alunos e da União Brasileira de Estudantes Secundaristas do Cacs-Fundeb/RJ no parecer que o conselho deve emitir para que o Poder Executivo encaminhe a prestação de contas ao TCE. Infere-se que isso ocorra por não participarem da reunião do Cacs-Fundeb/RJ ou por discordarem da prestação de contas apresentadas pelo Executivo estadual.

7 Alerj e seu papel na fiscalização do Fundeb estadual

A Constituição Federal, assim como a Cerj, confere ao Executivo amplos meios legais capazes de definir a sua predominância sobre o Legislativo; é consensual pelos especialistas essa subserviência aos “donos da caneta” (PEREIRA, 2001, p. 247). Isso fica explícito se analisadas as ferramentas legais que o Executivo possui, tais como: as medidas provisórias, as leis delegadas, provisórias ou, ainda, por intermédio dos regulamentos e decretos, a centralização dos trabalhos legislativos no colégio de líderes, o poder de veto (que é utilizado, muitas vezes, sem critérios técnicos e sim políticos) e a exclusividade de legislar em áreas específicas e de solicitar urgências em sua tramitação (POMPEU, 2009; OLIVEIRA, 2008).

Além disso, o Poder Executivo conta com cargos em órgãos públicos e favores para atender a demandas da base eleitoral (refere-se à dimensão espacial da distribuição dos votos dos parlamentares) do deputado para barganhar a votação favorável de seus projetos e até mesmo “engavetar” proposições legislativas que contrariem seus interesses, um artifício ilegal, mas presente na política fluminense.

Todos esses meios legais e ilegais demonstram que o Executivo tem predominância na condução da política estadual. Obviamente, isso enfraquece o Legislativo, que se reduz ao papel de fiscalizador dos atos daquele poder, função que também fica limitada, conforme já analisado neste estudo.

A Alerj está na sua 11ª legislatura, com 70 deputados, e conta com 35 comissões permanentes, entre elas a CPE, que tem como competência, segundo o

regimento da Casa, discutir e votar projetos de lei, realizar audiências públicas, convocar secretário de Estado ou procurador-geral, receber petições, reclamações, representações ou queixas, solicitar depoimento de autoridade ou cidadão, apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais, emitindo pareceres, e se manifestar acerca de proposições e assuntos relativos à educação e instrução pública e particular.

As legislaturas 9^a e 10^a, referentes ao período pesquisado (2007 a 2012), tiveram como presidente o deputado estadual Comte Bittencourt, que, segundo informações de seu *site* pessoal (www.comte.com.br), foi secretário de Educação de Niterói (1998-2000), vice-prefeito de Niterói (2004-2005), vereador da cidade de Niterói por três mandatos (1993-1996; 1997-2000; 2001-2002), e está em seu quarto mandato como deputado estadual (2003-2004; 2007-2010; 2011-2014; 2015-2018). Foi filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), e atualmente está no Partido Popular Socialista (PPS).

Na legislatura 2011-2014, a CPE foi presidida na 1^a Sessão Legislativa por Bittencourt (PPS-RJ); na 2^a Sessão Legislativa, por um período, pelo deputado estadual André Lazaroni, do PMDB-RJ; e, na 3^a Sessão Legislativa, voltou a ser presidida por Bittencourt.

Este estudo analisou as atas e as notas taquigráficas das reuniões da CPE da Alerj, bem como das audiências públicas realizadas acerca do tema citado, e aplicou um questionário composto de perguntas abertas para que a Comissão pudesse esclarecer algumas questões referentes à fiscalização e ao controle do Fundeb. As fontes de pesquisa foram: o Diário Oficial do Estado e o *site* da Alerj.

Conforme já ressaltado, após análise das atas das audiências públicas da CPE, verificou-se que, durante os primeiros seis anos de implantação do Fundeb, apenas **uma** audiência pública tratou do tema e, mesmo assim, a discussão não se deu no âmbito da aplicação dos recursos pelo governo estadual, mas sim pelos governos municipais que recebem a complementação dos recursos do estado no seu Fundeb.

O fato de não haver debate público acerca da aplicação dos recursos do Fundeb por parte do Poder Legislativo estadual se justificaria caso não houvesse indícios de irregularidade na aplicação do Fundo. Porém, não foi o que se constatou ao se analisar os ICs protocolados no MPE, as atas do Cacs-Fundeb/RJ, bem como os pareceres prévios das contas da gestão do governo elaborados pelo TCE-RJ.

A fim de buscar explicações para tais incongruências, foi encaminhado um questionário com perguntas abertas referentes à fiscalização e ao controle do Fundeb pela CPE da Alerj, via *e-mail*, para o deputado estadual Comte Bittencourt e também entregue uma cópia em seu gabinete. Alguns meses depois, o questionário preenchido foi encaminhado por *e-mail*.

Ao ser questionado sobre a periodicidade com que a Comissão tem fiscalizado os recursos do Fundeb, o representante respondeu que “realiza o acompanhamento de toda a execução orçamentária da Secretaria Estadual de Educação, observando não só a correta aplicação dos recursos do Fundeb, mas também a aplicação do mínimo constitucional”. Além disso, afirmou que são autores da Lei de Responsabilidade Educacional e que esta “mostrou-se facilitadora para o acompanhamento das ações da Secretaria por parte da Comissão de Educação”.

Faz-se necessário esclarecer que a realização de apenas uma audiência pública durante os cinco anos e meio de vigor da Lei do Fundeb deixa bem clara a despreocupação e o não controle da aplicação dos recursos do Fundo por parte da CPE da Alerj. A não convocação de nenhum dos secretários de Educação no período de implementação do Fundeb – Nelson Maculan Filho (janeiro de 2007 a fevereiro de 2008), Tereza Cristina Porto Xavier (fevereiro de 2008 a outubro de 2010), Wilson Risolia Rodrigues (outubro de 2010 a dezembro de 2014) e Antônio Neto (atual secretário) – para prestar esclarecimentos acerca das denúncias no MPE, além das impropriedades e recomendações do TCE e das denúncias do Cacs-Fundeb, também denota incoerência na resposta apresentada no questionário aplicado.

Quando indagado sobre as ações da Comissão para que o Poder Executivo cumpra as determinações e recomendações do TCE-RJ, Bittencourt respondeu que o Executivo não as cumpre e que recorrem “muitas vezes ao Ministério Público para tentar fazer valer a Lei”.

Com relação ao questionamento sobre de que maneira a Comissão tem atuado em conjunto com o Cacs-Fundeb, admitiu: “Lamentavelmente, o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb não tem apresentado a atuação que consideramos adequada. Talvez por sua composição extremamente estatal”.

No âmbito do estado do Rio de Janeiro, o Cacs-Fundeb foi criado pelo Decreto Estadual nº 40.922, de 3 de setembro de 2007, e instituído por meio de Ato do Governador, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (Doerj) em 3 de julho de 2008. Conforme visto anteriormente, o conselho estadual é composto por, no mínimo, 12 membros, seis representantes de órgãos governamentais e seis representantes da sociedade civil.

Como a Lei do Fundeb define um mínimo de 12 representantes, espertamente o Poder Executivo constituiu o Cacs com a maioria de representantes do governo, inclusive aumentando o número de conselheiros estaduais para 14 e com isso aumentando a quantidade de conselheiros representantes do governo. Conforme publicação do Doerj de 8 de maio de 2013, compõem o Conselho: três representantes titulares da Seeduc; um representante titular da Sefaz; um representante titular da Secretaria

Estadual de Planejamento e Gestão; dois representantes titulares do Poder Executivo municipal; um representante titular do Conselho Estadual de Educação; um representante titular da Undime; um representante titular da seccional da CNTE; dois representantes titulares dos pais e alunos; e dois representantes titulares dos estudantes.

Isso também foi constatado nos pareceres do TCE-RJ, pois, na maioria das prestações de contas analisada, alguns dos representantes da sociedade civil não assinaram o parecer que deve ser enviado juntamente com a prestação de contas ao TCE com a análise sobre as contas do Fundeb.

Cabe destacar, contudo, que a CPE da Alerj poderia apresentar um projeto de lei, proposto pelo seu presidente e membros, para alterar tal composição, tornando-o, pelo menos nesse aspecto, mais democrático, ou seja, com o número equivalente de representantes da sociedade civil e de representantes governamentais. Infelizmente, isso não foi feito até o presente momento pela CPE, hipoteticamente, por incompetência da sua função legisladora ou por conivência com o Poder Executivo.

No tocante à fiscalização, em relação aos ICs descritos, o representante da CPE afirmou que:

A Comissão de Educação atua em permanente parceria com o Ministério Público Estadual, especialmente com a 2ª Promotoria da Justiça de Proteção à Educação da Capital, trocando informações e muitas vezes motivando a instauração de alguns desses inquéritos.

Embora tenha declarado que esta atua em “permanente” parceria com o MPE, nenhuma audiência pública foi realizada para tratar dos ICs protocolados no MPE, mesmo aquelas supostas denúncias que o representante diz terem motivado a instauração. No entanto, não encaminhou nenhum documento que comprovasse essa informação.

Considerações finais

Por meio da análise dos dados e das informações coletadas, é possível tecer algumas considerações sobre a questão da fiscalização do Fundeb pelo Poder Legislativo no estado do Rio de Janeiro: 1) a CPE da Alerj realizou apenas uma audiência pública para discutir o Fundo, a qual, conforme se constatou em análise da nota taquigráfica, não tratou especificamente da fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb por parte do Estado; 2) as denúncias do próprio Cacs-Fundeb/RJ sobre irregularidades na aplicação do Fundo e a dificuldade de formação dos conselheiros levaram o MPE a intervir na atuação deste, porém a CPE da Alerj

em nenhum momento discutiu ou ouviu as reclamações e os questionamentos dos conselheiros; 3) o MPE recebeu seis denúncias sobre a aplicação indevida dos recursos do Fundeb, as quais o Poder Legislativo não tem fiscalizado; e 4) a Comissão se manteve inerte a respeito das determinações, recomendações e ressalvas da aplicação do Fundeb nos pareceres prévios nas contas do Poder Executivo pelo TCE.

Foram constatadas várias irregularidades apontadas nas contas do Poder Executivo, pelo TCE, em relação à aplicação do Fundeb estadual. Contudo, a CPE não realizou nenhum debate com base nos pareceres do TCE, que, constitucionalmente, é um órgão auxiliar do Poder Legislativo, e também não convocou o(a) secretário(a) de Educação para prestar esclarecimentos.

Dessa forma, pode-se inferir que o Legislativo, por meio da sua CPE, é co-nivente com as irregularidades na aplicação dos recursos públicos em educação, especialmente, no Fundeb estadual. Os fatores políticos interferem diretamente na sua decisão de fiscalizar o Executivo e, embora o caráter técnico na análise da aplicação do Fundeb estadual tenha demonstrado algumas irregularidades, pouco ou nada realizou efetivamente para fiscalizá-las. Além de essa atitude ser nociva ao processo de democratização, fragiliza a sua principal função, que é fiscalizar o Executivo para que a aplicação devida e a lisura dos atos na aplicação dos recursos do Fundeb possam, efetivamente, acontecer.

Referências

BRASIL. Congresso. *Lei Federal n. 9.394, de 20/12/96*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

_____. Congresso. *Lei Federal n. 11.424, de 20/06/07*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 maio 2012.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da Educação estatal no Brasil: desafios para sua publicização. *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v.19, n. 40, p. 229-245, maio/ago. 2010.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. O papel do Poder Legislativo na formulação das políticas sobre financiamento da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Recife, v. 24, p. 235-248, 2008.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, Fabiano. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergências*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 247-288.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Leis, atos de governo e de outras autoridades estatais: desafios do poder legislativo. In: *CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*, 18., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo, nov. 2009.

RIO DE JANEIRO (Estado). Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 25ª sessão*, 25 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 26ª sessão*, 28 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 27ª sessão*, 15 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 28ª sessão*, 11 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 29ª sessão*, 11 maio 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 30ª sessão*, 8 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 31ª Sessão Ordinária*, 13 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 32ª sessão*, 10 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 33ª sessão*, 14 set. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 34ª Sessão Ordinária*, 19 out. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 35ª sessão*, 9 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducacao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 37ª sessão*, 11 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.conselhoseducacao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da 38ª sessão*, 8 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.conselhoseducacao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da Reunião com MPE e o Cacs-Fundeb*, 4 maio 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducacao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da Reunião com MPE e o Cacs-Fundeb*, 11 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducacao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb. *Ata da Reunião com MPE e o Cacs-Fundeb*, 17 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.conselhoseducacao.rj.gov.br/fundebPublicacoes.asp>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. *Constituição Estadual do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/processo6.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

_____. *Notas taquigráficas da Comissão Permanente de Educação da Alerj*. Rio de Janeiro, 31 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/comissoes2.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. *Parecer da prestação de contas de administração financeira da do Governo Estadual do Rio de Janeiro nos exercícios – 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012*. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Orçamento Anual 2012*. Rio de Janeiro: Seplag, 2011.

_____. *Seeduc em números: transparência na educação*. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/912504/DLFE-61803.pdf/RELATORIODEGOVERNANCA2013web.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013

SAVIANI, D. *Escola e democracia*. 24. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

Submissão: 13/10/2014

Aprovação: 23/02/2015