

RELATÓRIO TÉCNICO SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DO GOVERNO DE NITERÓI¹

Professor Doutor Fábio Araujo de Souza
*Faculdade de Educação e Programa de Pós-graduação em Educação
da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)*

Introdução

O financiamento da educação pública é um aspecto importante para a universalização da escola pública, gratuita, laica e de gestão democrática. O processo de construção do texto constitucional em 1987/1988, através da Assembleia Constituinte, foi palco de muitos dissensos e debates, sobremaneira no campo da educação em que antagonizaram as discussões, sobretudo os que defendiam o financiamento público para as escolas públicas estatais e os que defendiam que os recursos públicos pudessem ser aplicados no setor privado (com ou sem fins lucrativos). Nessa disputa todos saíram ganhando, pois o percentual mínimo de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) foi expresso no texto e com a possibilidade de financiar as escolas privadas sem fins lucrativos e de permitir a aquisição de bolsas no setor privado com fins lucrativos.

Com relação ao texto acerca do financiamento da educação, observa-se que no seu artigo 212, no âmbito municipal, 25%, no mínimo, das receitas de impostos e as oriundas de transferências sejam aplicadas na MDE. Importante destacar que o percentual é mínimo e não máximo como alguns governantes costumam comumente interpretar. O percentual mínimo não incide sobre o conjunto de tributos, mas, tão somente sobre os impostos e sobre as transferências de impostos. Outro aspecto muito importante é que as despesas possíveis de serem custeadas com o percentual mínimo constitucional para o ensino estão relacionadas no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) lei federal nº 9.394 de 1996, por sua vez, as despesas que não podem ser custeadas com o percentual mínimo estão elencadas no artigo 71 da LDB (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996).

Cabe destacar que até 2000 o ensino era a única área social que contava com percentual mínimo constitucional de impostos para seu financiamento. Em relação ao financiamento da educação básica, a LDB determina no artigo 69 que, 25%, no mínimo, **ou o que consta na Lei Orgânica**, das receitas de impostos e as oriundas de transferências

¹ Pesquisa encomendada pelo grupo de pesquisa: Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação (Colemarx) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

constitucionais, no âmbito dos governos municipais, devem ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino **público**. Destaca-se que a Lei Orgânica Municipal (LOM) de Niterói não determina um percentual mínimo no ensino acima do previsto na CF/88 (BRASIL, 1996).

O § 2º do artigo 211 da CF/88 com redação dada pela Emenda Constitucional n. 14 de 1996, determina que as áreas prioritárias dos municípios são: educação infantil (creche [0 a 3 anos de idade] e pré-escola [4 a 5 anos de idade]) e ensino fundamental (anos iniciais e anos finais), inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988). Embora a creche não seja de matrícula obrigatória é dever do governo municipal ofertar a vaga para os pais e responsáveis que pleitearem a mesma. Além disso, o artigo 11 da LDB determina que os governos municipais devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e só poderão atuar em outros níveis de ensino após atenderem plenamente as áreas prioritárias e com receitas que excedam as do percentual mínimo obrigatório na MDE (BRASIL, 1996).

Embora haja a possibilidade destinar recursos públicos para as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas e, também destiná-los para aquisição de bolsas de estudo na educação básica o § 1º do artigo 77 da LDB determina que o Poder Público é obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local. Contrariamente, o governo de Niterói vem insistindo na privatização da educação infantil através do *Programa Escola Parceira* cujo objetivo é comprar vagas nas unidades escolares do setor privado com ou sem fins lucrativos. Em 2022, foram mais de R\$ 10 milhões investidos nesse famigerado programa. Para além da CF/88 e da LDB o governo, ao comprar vagas da educação infantil na rede privada, afronta a sua própria LOM no inciso V do artigo 13, no artigo 197 que inclusive determina criar e manter creches preferencialmente nos bairros onde os bebês e crianças residam. Duas das principais críticas ao programa supracitado são: a falta de merenda e a distância da creche em relação à residência dos atendidos. Por fim, o artigo 237 da LOM proíbe expressamente qualquer tipo de convênio com a iniciativa privada, visando à concessão de bolsa de estudo (NITERÓI, 2022; 2023).

Outro aspecto importante do financiamento da educação municipal refere-se à abertura de contas exclusivas para a MDE e para a educação, que devem estar sob a responsabilidade do responsável pela área da educação, que se fazem necessárias devido às exigências dos dispositivos do artigo 69 da LDB, quais sejam: exclusão da base da receita líquida corrente dos créditos adicionais; a correção trimestral da diferença das receitas previstas para as realizadas; os repasses dos recursos pelos demais entes. Outrossim, o

controle de restos a pagar processados e não-processados, dos créditos adicionais, das despesas de exercícios anteriores, rendimentos financeiros e outras que demandam um controle rigoroso acerca das verbas da educação que devem ser facilitadas quando as contas das receitas da educação estão separadas da conta do tesouro municipal. As contas separadas facilitam o acompanhamento e controle social realizado por conselhos (conselho municipal de educação, conselho do Fundeb, conselho do Programa Nacional de Alimentação Escolar e conselhos escolares) e por cidadãos e instituições que queiram, porventura, analisar as verbas da educação. Segundo o relatório da 1ª Coordenadoria de Auditoria de Contas do TCE-RJ, até 2020, o governo municipal não tinha aberto a conta bancária separada. Isso incorre a um outro problema, pois a lei determina que a conta esteja sob a titularidade do gestor do órgão responsável pela educação. Em muitos casos, os recursos da educação são geridos pela secretaria de fazenda o que reduz a ação e as funções do gestor da educação, já que o controle das receitas e a destinação dos recursos não são realizadas por esse gestor.

Segundo a Tabela I, logo abaixo, constata-se que a receita líquida de impostos aumentou de 2020 a 2022, porém o percentual aplicado na MDE diminuiu de 30,05% da RLIT, em 2020, para 28,94%, em 2022. Destaca-se que inflar o percentual mínimo de impostos para o ensino é uma medida adotada por muitos governos que objetivam alcançar o percentual mínimo, ou até mesmo ultrapassá-lo para aparentarem uma imagem de que priorizam o ensino, como veremos mais abaixo. Além disso, alguns deputados estaduais da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) apresentaram e o pleno aprovou a lei complementar n. 196 de 2021 que deu elasticidade às despesas consideradas MDE, incluindo para além das despesas possíveis elencadas no artigo 70 da LDB aquelas com: cumprimento de cardápios oficiais e o preparo dos alimentos fornecidos no ambiente escolar; gratuidade no transporte com a garantida aos estudantes da rede pública estadual; fornecimento de uniformes; manutenção de estrutura adequada para viabilizar o ensino remoto, utilizado em caráter excepcional e como estratégia complementar ao ensino presencial e implementação de programas de formação continuada para docentes da rede pública dos municípios que integram o Estado do Rio de Janeiro, ofertados de forma universal (RIO DE JANEIRO, 2021b).

Em abril de 2022 o TCE-RJ através da Nota Técnica n. 5/2022 (NT n. 5/2022) além de considerar, para efeitos de alcance do percentual mínimo obrigatório no ensino, as despesas da LC n. 196/2021 incluiu as despesas com as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e os Restos a Pagar pagos (RIO DE JANEIRO, 2022b). Cabe destacar que a Emenda Constitucional n. 119/2022 originada com base na proposta da Confederação Nacional dos

Municípios (CNM) desresponsabiliza de penalidades os governantes estaduais, distrital e municipais, que não alcançaram o percentual mínimo constitucional no ensino, em 2020 e/ou 2021 devido à pandemia. Contudo, a EC n. 119/22 determina que a diferença a menor entre o valor aplicado seja realizada até 2023 (BRASIL, 2022a). Em tese, tanto a LC n. 196/21 quanto a NT n. 05/22 permitirão que os governantes fluminenses alcancem o percentual mínimo e a diferença do não aplicado em 2020 e/ou 2021 de forma fictícia. Para DAVIES (2019) a pouca confiabilidade em relação aos Tribunais de Contas, no que tange, à fiscalização deriva do fato de a maioria dos conselheiros serem nomeados segundo critérios políticos a partir de acordos entre o executivo e os “representantes” do povo. Esse não é o caso do governo de Niterói que alcançou o percentual mínimo no ensino, em 2020 e 2021, embora tenha inflado as despesas na MDE naqueles exercícios.

Tabela I - Receita e despesa para a manutenção e desenvolvimento do ensino do ERJ. Valores nominais (R\$ 1,00)

Exercício financeiro	RLIT	MDE	%
2020	1.617.693.244,41	486.131.405,61	30,05
2021	2.010.395.564,45	532.838.891,71	26,50
2022	2.088.872.768,30	604.552.360,84	28,94

Fonte: Relatório da Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Estadual do TCE-RJ (RIO DE JANEIRO, 2021a, 2022a, 2023).

É importante destacar que os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criados pela EC n. 108/2020, são compostos por 20% de impostos e transferências estaduais e distrital e das principais transferências dos governos municipais. Ressalta-se que não há impostos municipais na composição dos Fundeb. A exceção é em relação ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que é um imposto que pode ser cobrado pelo ente municipal, desde que, o mesmo formalize um convênio com a União para o gerenciamento desse tributo.

Sendo assim, parte dos impostos municipais (Imposto sobre propriedade territorial urbana [IPTU], Imposto sobre serviços [ISS], Imposto de transmissão de bens imóveis [ITBI], Imposto de Renda Retido na Fonte [IRRF]), devem ser aplicados na MDE. Destaca-se que as multas, os juros pelo atraso do pagamento desses impostos, bem como o rendimento financeiro dos mesmos devem entrar na base da receita líquida corrente para fins de cálculo

do percentual mínimo em MDE, o mesmo deve ocorrer com a contabilização da Dívida Ativa de Impostos (DAI), seus juros e multas, além dos rendimentos financeiros dessas receitas que, também devem contabilizar para fins de cálculo do percentual mínimo no ensino.

Ressalta-se que a lógica redistributiva do Fundeb (EC n. 108/2020), tendo como base o cálculo realizado pelo MEC e pelo Ministério da Fazenda ao final do exercício financeiro, baseia-se na razão entre a soma do total de matrículas nos 20 segmentos da educação básica multiplicado pelo seu respectivo fator de ponderação e a estimativa de receita dos 26 estados, do DF e dos 5.568 municípios. Dessa forma, a partir desse cálculo encontra-se o valor mínimo nacional aluno/ano referente à matrícula do ensino fundamental anos iniciais urbano (segmento que concentra o maior volume de matrículas no país). Um cálculo parecido é realizado por estado e no DF e aqueles que não alcançarem o valor mínimo nacional aluno/ano receberão a complementação federal de 10% do valor estimado dos Fundos. Ainda há outras duas complementações de 10,5% e 2,5% uma baseada no cálculo que considera a maioria das receitas da educação e a outra baseada no cumprimento de condicionalidades e da evolução de indicadores, tão logo, reproduzindo a lógica mercantil e a meritocracia, tão presentes, nas políticas educacionais do país.

Destaca-se que esses cálculos matemáticos desprezam um custo aluno que de fato contemple as necessidades das escolas brasileiras. Essa lógica, também, tem como efeito a perda de valores significativos para financiar o ensino por parte de alguns entes, ou seja, contribuem com um valor acima do que recebem a título de Fundeb. A questão que permanece é: como manter, desenvolver a educação básica e ainda valorizar os profissionais da educação se a rede de ensino perde receitas com a lógica da política de Fundos? A Tabela II demonstra que de 2020 a 2022 o governo de Niterói perdeu quase R\$ 100 milhões de receita para a MDE. O que em parte se explica pelo fato de muitas crianças estarem fora da escola, segundo matéria do Jornal O Globo, em 2023, cerca de 3 mil crianças corriam o risco de ficarem fora da escola (O GLOBO, 2023).

Tabela II - Contribuição e receitas do Fundeb. Valores nominais (R\$ 1,00)

Exercício financeiro	Contribuição ao Fundeb	Transferência recebida Fundeb	Diferença
2020	138.561.936,46	115.840.417,60	-22.721.518,86
2021	184.739.874,71	146.817.484,06	-37.922.390,65
2022	173.728.223,70	153.092.877,40	-20.635.346,30

Fonte: Relatório da Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Estadual do TCE-RJ (RIO DE JANEIRO, 2021a, 2022a, 2023).

A Tabela III apresenta dados dos exercícios financeiros de 2020, 2021, 2022 relativos à receita líquida do Fundeb e a receita empenhada. É possível constatar que em todos os exercícios financeiros houve saldo positivo dos recursos do Fundo. A questão é que a lei federal n. 14.113/2020 que regulamenta o Fundeb determina que até 10% da receita total do Fundo pode ser utilizada no quadrimestre do exercício financeiro subsequente. Isso, porque entre outros motivos a receita de dezembro, pode ser maior que a receita orçada, devido à sazonalidade do período, provocando um excesso de arrecadação que possivelmente vai gerar um superávit financeiro. Isso pode ensejar, também o pagamento de abonos no final do ano justamente para gastar o excesso de arrecadação sem que com isso se tenha um política permanente de valorização dos profissionais da educação, através do reajuste anual, pois não é incomum que muitas redes concedam o abono sem terem dado um reajuste ou aumento salarial, ou até mesmo o cumprimento pleno da lei que estabelece o Plano de Cargos e Carreiras. Contudo é importante o controle dos recursos do Fundo para que a receita não seja contabilizada duplamente, ou até mesmo, que a receita desapareça de um exercício financeiro para o outro. Para que isso não ocorra o excesso de arrecadação deve ser contabilizado como crédito adicional no exercício subsequente. Esse valor que “sobra” pode ser também oriundo da má gestão das receitas do Fundo, uma vez, que há o descumprimento do § 4º do artigo 69 da LDB que estabelece a apuração e correção trimestralmente da diferença entre a receita e a despesa prevista e a efetivamente realizada, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios (BRASIL, 1996).

Tabela III - Balanço financeiro do Fundeb. Valores nominais (R\$ 1,00)

Exercício financeiro	Receita líquida do Fundeb	Receita empenhada Fundeb	% Aplicado pelo Fundeb	Saldo Fundeb
2020	115.877.809,12	112.165.094,31	96,8	3.712.714,81
2021	146.349.290,03	136.398.601,98	93,2	9.923.520,46
2022	153.092.877,40	151.083.997,50	98,7	2.008.879,90

Fonte: Relatório da Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Estadual do TCE-RJ (RIO DE JANEIRO, 2021a, 2022a, 2023).

Por fim, destaca-se que as receitas da educação não se restringem ao percentual mínimo, pois o § 5º do artigo 212 da CF/88 determina como fonte adicional a receita do salário-educação oriundo da contribuição devida de 2,5% da folha de pagamento das

empresas que é recolhida pela receita federal que retém 1%, a título de taxa de administração. Destaca-se que os órgãos públicos, as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas; as organizações de fins culturais e as organizações hospitalares e de assistência social estão isentas da contribuição. A receita é transferida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que fica com 10% para aplicar em programas, projetos e ações voltados para a universalização da educação básica e redistribui os 90% para estados e municípios. A cota municipal do salário-educação é integralmente redistribuída entre os municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino, apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição. Destaca-se que é proibido por lei a aplicação dessa verba no pagamento de pessoal. Para se ter uma ideia, somente em 2022, o governo municipal de Niterói recebeu quase R\$ 20 milhões de receita do salário-educação.

Para além, das receitas supracitadas, os governos municipais contam com as receitas das participações governamentais pela exploração de recursos naturais, em especial, os hídricos, os minerais e os do petróleo e do gás natural oriundos da plataforma continental. Segundo a lei federal n. 9.478/1997 (Lei do Petróleo) as receitas das participações governamentais serão aplicadas conforme a discricionariedade do chefe do Poder Executivo. As receitas não podem ser aplicadas no quadro permanente de pessoal e no pagamento de dívidas, exceto as contraídas com a União e suas entidades. Niterói é o segundo governo do estado que recebe os maiores volumes das receitas das participações governamentais pela exploração de recursos naturais (BRASIL, 1997).

Conforme a Tabela IV, em 2020, o governo recebeu R\$ 1.271.993.679,32 de receitas oriundas das participações governamentais pela exploração e produção de recursos naturais (petróleo e gás natural). A receita vem em sua maior parte das participações especiais, seguida das receitas de excedente da produção, até 5% da produção, do Fundo Especial do Petróleo, da transferência de royalties e participação especial do governo estadual e da aplicação financeira desses recursos. Da receita de quase R\$ 1,3 bilhão o governo empenhou R\$ 76 milhões na educação (ensino fundamental, educação infantil e administração) dos quais pagou em despesas R\$ 68 milhões, portanto 3,4% das receitas totais.

Em 2021, o governo recebeu R\$ 1.969.170.223,23 de receitas oriundas das participações governamentais pela exploração e produção de recursos naturais (petróleo e gás natural). Embora o governo tenha empenhado R\$ 1.715.428.921,70 na fonte royalties liquidou apenas R\$ 1.611.219.218,38, ou seja, uma diferença de R\$ 104.209.703,32. Ao comparar com a receita obtida pelas participações governamentais na exploração e produção

de recursos naturais a diferença aumenta, pois a receita foi de R\$ 1.969.170.223,23, logo a diferença entre as receitas recebidas e as liquidadas foi de R\$ 357.951.004,85. Da receita de quase R\$ 2 bilhões o governo empenhou R\$ 124 milhões na educação (ensino fundamental, educação infantil e administração) dos quais pagou em despesas R\$ 118 milhões, portanto 5,9% das receitas totais.

Tabela IV - Receita da participação governamental na exploração de recursos naturais dos contratos anteriores a 03/12/12 e o valor aplicado em educação. Valores nominais (R\$ 1,00)

Exercício financeiro	Receitas Royalties e PE	Educação	%
2020	1.271.993.679,32	67.489.171,65	3,43
2021	1.969.170.223,23	118.017.920,04	5,99
2022	2.427.179.094,05	73.184.824,08	3,02

Fonte: Relatório da Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Estadual do TCE-RJ (RIO DE JANEIRO, 2021a, 2022a, 2023).

Em relação às receitas do Pré-sal, há que se observar que estão sob a determinação da lei federal nº 12.858/2013 (BRASIL, 2013), que estabelece que 75% das receitas dos poços, cujos contratos tenham sido assinados a partir de 3 de dezembro de 2012, sejam aplicadas na educação pública, inclusive no pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. A partir de 2018 os governos municipais começaram a receber as receitas do Pré-sal. Importante destacar que a parcela da participação no resultado pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos está expressa na lei federal n. 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação, como uma das 12 estratégias para ampliar o investimento público em educação pública, tendo como equivalente 10% do Produto Interno Bruto (BRASIL, 2014). Ressalta-se que o PIB brasileiro, em 2022, foi de R\$ 9,9 trilhões e, portanto o país deverá alcançar o valor de R\$ 990 bilhões na educação, mas o último dado disponível pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) aponta que o país aplicou, em 2020, apenas R\$ 404 bilhões em educação (BRASIL, 2022b).

Conforme a Tabela V, logo abaixo, o governo vem descumprindo a lei n. 12.858/2013 deixando de aplicar parte dos 75% na educação. Em 2022, exercício financeiro, que em tese cumpriu o percentual destaca-se que embora tenha empenhado R\$ 62.284.482,49 só pagou R\$ 46.613.558,37 cumprindo assim ficticiamente a lei ora citada. Segundo a Tabela V, o

governo deixou de aplicar, considerando as receitas (75%) e as despesas, de 2020 a 2022 mais de R\$ 4,5 milhões na educação. Destaca-se que segundo dados da ANP de janeiro a junho de 2023 o governo já recebeu mais de R\$ 50 milhões do Pré-sal.

Tabela V - Receita da participação governamental na exploração de recursos naturais dos contratos posteriores a 03/12/12 e o valor aplicado em educação. Valores nominais (R\$ 1,00)

Exercício financeiro	Pré-sal	75% em educação	Aplicado pelo governo	% Aplicado
2020	2.138.322,02	1.603.741,52	1.379.167,58	64,5
2021	5.869.045,08	4.401.783,81	141.833,32	2,42
2022	83.116.295,32	62.337.221,49	62.284.482,49	99,9

Fontes: Relatório da Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Estadual do TCE-RJ (RIO DE JANEIRO, 2021a, 2022a, 2023). Site da Agência Nacional do Petróleo (ANP) (BRASIL, 2023a).

Há receitas oriundas de transferências do FNDE para suplementar programas educacionais, convênios (transferências voluntárias) que porventura o município formalize com instituições públicas e/ou privadas, nacionais e/ou internacionais. Além dessas há receitas eventuais cuja discricionariedade permite ao chefe do poder executivo aplicar em qualquer área, inclusive na educação, tais como: a receita da distribuição dos recursos arrecadados com o leilão da cessão onerosa do pré-sal (Recursos Recebidos dos Royalties a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019 foi de R\$ 3.370.025,63, em 2019, aplicado em 2022 e não houve aplicação na educação), receita do Apoio Financeiro ao Município (AFM) repassado pelo governo federal (Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, em 2020, o governo de Niterói recebeu R\$ 5.020.708,44); as receitas do leilão da privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) (BRASIL, 2023b). Destaca-se que Niterói já havia terceirizado o serviço de fornecimento de água e, portanto, não fará jus às receitas do leilão acima citado. Além dessa, há outras receitas eventuais menos expressivas.

As contas de 2020 e 2021 e as ilegalidades e irregularidades nas receitas e despesas do ensino

Em 2020, o TCE-RJ detectou que R\$ 113.560,02 foram pagos com despesas que pertenciam ao exercício de 2019. Essa manobra contábil de incluir uma despesa de exercício

anterior, fere o artigo 35 da lei federal nº 4.320/1964 e culmina na contabilização dupla da despesa e, portanto, no alcance fictício do percentual mínimo no ensino (BRASIL, 1964). Atenta a isso a equipe técnica do TCE-RJ desconsiderou tal despesa para fins de contabilização do alcance do percentual mínimo constitucional no ensino. Outra manobra que não é incomum na contabilidade pública refere-se à anulação dos restos a pagar. Para alcançar o percentual mínimo constitucional no ensino, ou até mesmo ultrapassá-lo, alguns governos empenham despesas, ou até mesmo as liquidam no fim do exercício financeiro e no exercício posterior cancelam o empenho, ou caso já tenham adquirido o serviço ou o material, deixam de pagar o credor. Isso ocorreu, em 2020, nas contas do ensino e foi detectado pelo Tribunal que não aplicou nenhuma sanção à manobra contábil, nem mesmo desconsiderou o cancelamento dos restos a pagar do rol de despesas para fins de alcance do percentual mínimo constitucional no ensino justificando que a exclusão não impactaria no cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios. Embora o Tribunal tenha detectado algumas inconsistências nos recursos do Fundeb, tal como, a diferença do valor do *superávit* financeiro, o Conselho do Fundeb deu parecer de regularidade acerca da distribuição, da transferência e da aplicação dos recursos do Fundo, em 2020!

No recente livro intitulado: *O financiamento da educação na pandemia: crítica às despesas no ensino dos 92 governos municipais do Rio de Janeiro*, constatou-se que além das despesas de exercício anterior houve despesas ilegais tais como: materiais caracterizados como farmacêuticos (álcool em gel, termômetro, máscaras e sabonete líquido, provavelmente antibacteriano) e serviço caracterizado como assistência social (montagem e desmontagem de estrutura para entrega do cartão renda básica). Segundo o inciso IV do artigo 71 da LDB é proibido utilizar receitas do percentual mínimo de impostos para o ensino para financiar programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social. Para além, disso o governo pagou com receitas do percentual mínimo mais de R\$ 3 milhões com energia elétrica e quase R\$ 2 milhões com fornecimento de água, tais gastos são superiores aos de 2019, no mínimo inusitado, haja vista, que em 2020 as escolas ficaram fechadas para aulas presenciais na maior parte do ano letivo. O serviço de locação de veículos, incluindo combustível e motorista no valor de mais de R\$ 1,5 milhão, também é duvidoso, uma vez que devido ao fechamento das escolas para aulas presenciais tal serviço não se fez necessário. O contrato poderia ter sido rescindido pelo princípio constitucional da economicidade e pelo bem

público, ou caso o governo quisesse preservar o pagamento dos motoristas o valor do contrato poderia ter sido renegociado. Por fim, o estudo aponta a curiosa despesa com *software* de gestão escolar, no valor de mais de R\$ 500 mil, é bom ressaltar que há *software* com a mesma finalidade disponível gratuitamente. Por outro lado, o governo aplicou apenas R\$ 2,7 milhões com ensino não presencial (*Kit* escolar e reprodução gráfica de material) dos mais de R\$ 486 milhões aplicados na MDE, em 2020, o que significa que o ônus das aulas remotas (síncronas e assíncronas) recaíram para pais, responsáveis, alunos e professores (RIO DE JANEIRO, 2021; SOUZA, 2023).

Em 2021, o governo municipal aplicou R\$ 355.712,80 da MDE com alimentação escolar, o que é expressamente proibido pelo § 4º do artigo 212 da CF/88. No mesmo exercício financeiro o TCE-RJ detectou que foram inscritos restos a pagar processados e não processados para fins de contabilização do percentual mínimo com receitas que não foram exclusivas de impostos e transferências. Isso denota a dificuldade de controle dos restos a pagar e a maquiagem contábil para alcançar ficticiamente o percentual mínimo constitucional no ensino. O TCE-RJ detectou que os registros contábeis do Fundeb estavam com diversas inconsistências, o que não permitiu analisar o cumprimento real dos percentuais determinados pela lei federal n. 14.113/2020 que regulamenta o Fundo.

Por fim, o resultado financeiro do Fundeb demonstrou que não houve saldo para cobrir os pagamentos do exercício anterior. Segundo o TCE-RJ uma falha grave que denota o descontrole na movimentação financeira e na ausência de prestação de contas dos recursos do Fundo. O Tribunal determinou que o governo ressarcisse à conta do Fundeb o montante de R\$3.699.085,75. O mais assustador é que mesmo com todas as irregularidades o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb deu parecer de regularidade acerca da distribuição, da transferência e da aplicação dos recursos do Fundo, em 2021!

Conclusão

Não se pode desconsiderar que o modo de produção capitalista impõe enormes desafios para a implementação de políticas de financiamento da educação pública que vá ao encontro da universalização do atendimento e de enfrentamento às desigualdade educacionais, bem como, a valorização dos profissionais da educação, haja vista, o modelo de federalismo centrípeto e a política tributária regressiva. Um claro exemplo é a EC n. 95/2016 que congelou os gastos primários da União corrigindo-os apenas pela inflação. Além disso, a

renúncia fiscal e os benefícios fiscais, sobremaneira às frações da classe dominante, frustram a arrecadação tributária prejudicando assim o financiamento da educação.

Os desafios do financiamento da educação, no âmbito municipal, são diversos e este relatório apresentou alguns deles. É flagrante os desinvestimentos na educação, que contam com a leniência do Tribunal de Contas e a conivência do Poder Legislativo e Judiciário, bem como, do Ministério Público que embora tenha atuado, sobretudo no controle das receitas e despesas no período da pandemia e na cobrança da aplicação das receitas do Pré-sal tem suas funções limitadas pela cultura da litigância.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/2OSurq0>>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021. Do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF, 2022a. Disponível em: <<https://bit.ly/2LOWt8m>>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. *Lei n.4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 23 mar. 1964. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em 18 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília/DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://bit.ly/2r0zhY9>>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm. Acesso em 18 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013*. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural [...]; e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3JAufuH>>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília/DF, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2DCH3yQ>>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4102*. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/40ovrHF>>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2022*. Brasília/DF, 2022b, p. 576, 2022.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo. *Royalties*. Brasília/DF, 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>>. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Consulta de transferências constitucionais*. Brasília/DF, 2023b. Disponível em: <[Tesouro Nacional - Homepage — Tesouro Nacional \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/tesouro-nacional/pt-br/assuntos/consultas/consultas-constitucionais)>. Acesso em: 18 jul 2023.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação: breve histórico da legislação e seus percalços. *Pesquisa e Debate em Educação*, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 661-691, 2019.

NITERÓI. *Prefeitura de Niterói divulga edital para Programa Escola*. Matéria publicada 01 de abril de 2022. Disponível em: <[Parceira<http://www.niteroi.rj.gov.br/2022/04/01/prefeitura-de-niteroi-divulga-edital-para-programa-escola-parceira/>](http://www.niteroi.rj.gov.br/2022/04/01/prefeitura-de-niteroi-divulga-edital-para-programa-escola-parceira/)>. Acesso em: 18 jul. 2023.

NITERÓI. Lei Orgânica Municipal de Niterói. Niterói/RJ, 2023. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-niteroi-rj>>. Acesso em: 18 jul. 2023.

O GLOBO. Cerca de três mil crianças correm o risco de ficar fora da sala de aula em Niterói. Matéria de 09 de fevereiro de 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/niteroi/noticia/2023/02/cerca-de-tres-mil-criancas-corr-em-o-risco-de-ficar-fora-da-sala-de-aula-em-niteroi.ghtml>>. Acesso em: 18 jul. 2023.

RIO DE JANEIRO [estado]. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Lei Complementar nº 196 de 14 de outubro de 2021*. Dispõe sobre a Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento de Ensino no Âmbito do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3JAR1CN>>. Acesso em: 24 maio 2023.

RIO DE JANEIRO [estado]. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). *Contas Municipais 2020*. Rio de Janeiro/RJ, 2021a. Disponível em: 11 <<http://www.tce.rj.gov.br/consultaprocesso/pesquisa?tipo=municipio>>. Acesso em: 24 maio

2023.

RIO DE JANEIRO [estado]. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). *Contas Municipais 2021*. Rio de Janeiro/RJ, 2022a. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/consultaprocesso/pesquisa?tipo=municipio>>. Acesso em: 24 maio 2023.

RIO DE JANEIRO [estado]. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). *Contas Municipais 2022*. Rio de Janeiro/RJ, 2023. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/consultaprocesso/pesquisa?tipo=municipio>>. Acesso em: 24 maio 2023.

RIO DE JANEIRO [estado]. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). *Nota Técnica n. 5. Rio de Janeiro*, 2022b. Disponível em: <<https://bit.ly/3JADew5>>. Acesso em: 25 maio 2023.

SOUZA, Fábio Araujo de. *O Financiamento da educação na pandemia: crítica às despesas no ensino dos 92 governos municipais do Rio de Janeiro*. 1 ed. Jundiaí-SP: Editora Paco, 2023.