



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 176, DE 2018

RELATÓRIO PRÉVIO

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre a aplicação do mínimo constitucional das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Autores: Deputado Roberto de Lucena e
Deputado Izalci Lucas

Relator: Deputado Vanderlei Macris

I – DA SOLICITAÇÃO DA PFC

Os Senhores Deputados Roberto de Lucena e Izalci Lucas, com base no art. 100, § 1º, combinado com os artigos 60, inciso I e II, 61 e 61-A do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal, apresentaram à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados a Proposta de Fiscalização e Controle nº 176, de 2018, no sentido de que seja executada fiscalização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, sobre a aplicação do mínimo constitucional das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na justificativa que acompanha a proposição, os autores argumentam que Estados e Municípios estão sujeitos à comprovação periódica da aplicação dos recursos previstos na educação, mediante apresentação de relatórios de receitas e despesas. No entanto, não há definição clara nos normativos do tipo e da qualificação das despesas que podem configurar um gasto com educação nos termos legais. Informam ainda que o Tribunal de Contas da União, em avaliação preliminar, verificou baixa confiabilidade dos dados registrados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

(SIOPE), além de divergências na metodologia de cálculo do mínimo entre os entes federados, resultando em risco de inconfiabilidade dos números apresentados como cumprimento da norma constitucional. Há, ainda, diversos processos judiciais denunciando autoridades municipais e estaduais pelo não atendimento da norma legal.

II – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

Este Relator, levando em conta a sua atualidade e abrangência, considera inegável a oportunidade e conveniência para implementar a presente Proposta de Fiscalização e Controle, que conforme explicitado na justificação dos Deputados Roberto de Lucena e Izalci Lucas, busca a melhoria da transparência quanto aos gastos realizados e o aperfeiçoamento do arcabouço normativo, permitindo uma melhor demonstração à sociedade da aplicação dos recursos governamentais em uma área de vital importância para a melhoria das condições da população brasileira e aperfeiçoamento da sociedade como um todo.

Nesses termos, conforme dispõe o art. 48, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), os entes federados deverão demonstrar seus dados contábeis, orçamentários e fiscais, nos termos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, a quem compete a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação. Essa disposição é elevada ao status constitucional com a edição da Emenda Constitucional nº 108, de 2020:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

A mencionada EC nº 108/2020, que torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), aprimora seus efeitos redistributivos com a adoção do valor anual total por aluno (VAAT), que busca apurar a efetiva capacidade de financiamento das redes de ensino, como parâmetro de distribuição de recursos da complementação da União aos fundos.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

O novo mecanismo pressupõe a disponibilização e transparência de dados relativos às aplicações mínimas de Estados, Distrito Federal e Municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundeb, define novo marco legal na disponibilização dos dados educacionais:

Art. 37. As informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais disponibilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, conforme previsto no art. 163-A da Constituição Federal, deverão conter os detalhamentos relacionados ao Fundeb e à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Art. 38. A verificação do cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos do Fundeb, estabelecidos nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, em ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino, nas esferas estadual, distrital e municipal, será realizada por meio de registro bimestral das informações em sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação, mantido pelo Ministério da Educação.

§ 1º A ausência de registro das informações de que trata o caput deste artigo, no prazo de até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, ocasionará a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, até que a situação seja regularizada.

§ 2º O sistema de que trata o caput deste artigo deve possibilitar o acesso aos dados e a sua análise pelos presidentes dos conselhos de controle social do Fundeb e pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 3º O sistema de que trata o caput deste artigo deverá observar padrões de interoperabilidade e a necessidade de integração de dados com os demais sistemas eletrônicos de dados contábeis, orçamentários e fiscais no âmbito do Poder Executivo federal e dos Tribunais de Contas, como formas de simplificação e de eficiência nos processos de preenchimento e de disponibilização dos dados, e garantir o acesso irrestrito aos dados, os quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto, respeitadas as Leis nºs 12.527, de 18 de novembro de 2011, e 13.709, de 14 de agosto de 2018.

O Tribunal de Contas da União, em trabalhos recentemente concluídos, adentrou nas finalidades previstas nesta proposta de fiscalização, porém de forma parcial e sem ter como referência a EC nº 108/2020 e o novo marco legal que disciplina a operacionalização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais.

O Acórdão nº 734/2020-TCU-Plenário, a partir do relatório de auditoria TC 018.856/2019-5, foi prolatado na sessão de 01/04/2020, versou sobre auditoria que visava “analisar o modelo atual do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e identificar oportunidades de melhoria na concepção, operacionalização e *accountability* do novo fundo que vier a ser instituído e que deverá entrar em vigor a partir de 2021”.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

A auditoria atendeu à solicitação do Congresso Nacional, encaminhado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), cujos resultados subsidiaram a discussão e votação da Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2015, que resultou na EC nº 108/2020.

Anteriormente, no âmbito do TC 027.502/2018-0, foi prolatado o Acórdão 1656/2019-TCU-Plenário, de 17/07/2019, acerca de levantamento realizado com o objetivo de “conhecer a estrutura de Financiamento da Educação no Brasil e analisar seus aspectos críticos, a fim de direcionar futuras ações de controle externo com base em critérios de materialidade, relevância e risco”. Dentre outras providências, o Tribunal decidiu:

9.1.1. recomendar ao Ministério da Educação – MEC, que discipline as ações orçamentárias da União que devem ser enquadradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal) , com as devidas justificativas e embasamentos legais e constitucionais (itens 422 a 432 do relatório) ;

9.2. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a oportunidade e conveniência de a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) , com apoio técnico da Secretaria de Controle Externo da Educação da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) , no intuito de aperfeiçoar a atuação do Tribunal no que diz respeito à verificação do cumprimento do comando constitucional de aplicação de receitas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme artigo 212 da Constituição Federal, e artigo 110, I e II, do ADCT (dispositivos incluídos pela EC 95/2016) , inclua, quando da análise das contas de governo anuais, exame das ações orçamentárias relacionadas aos gastos em MDE do exercício analisado, evidenciando aquelas que não se coadunam com os entendimentos jurisprudenciais, constitucionais e legais, seus respectivos valores, bem como seus efeitos quanto ao atendimento do gasto mínimo estipulado (itens 433 a 437, do relatório) ;

III – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

O artigo 32, XI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, combinado com o parágrafo único do mesmo artigo, ampara a competência desta Comissão para exercer a fiscalização e controle contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial da aplicação dos recursos repassados pelo orçamento da União.

No exercício da competência de controle externo conferida ao Poder Legislativo pelo art. 70 da Constituição Federal, estabelece o parágrafo único do dispositivo que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”.

IV – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Sob o aspecto jurídico, cabe verificar se houve violação, de forma premeditada ou não, de norma legal, de modo a proceder à identificação do(s) responsável(is) e obter o ressarcimento por eventual dano ao erário.

Em relação ao enfoque orçamentário, é importante analisar se ocorreu má aplicação dos recursos públicos da União.

Quanto ao enfoque administrativo, é mister acompanhar os atos de gestão, a transparência quanto aos gastos realizados e o aperfeiçoamento do arcabouço normativo, de modo a permitir uma melhor demonstração à sociedade da aplicação dos recursos governamentais.

Por fim, no que tange ao enfoque político, vale enaltecer os efeitos benéficos para a sociedade que podem advir de uma ação de fiscalização efetuada sob os auspícios do Poder Legislativo da qual resulte em correção de eventuais irregularidades e da má versação de recursos públicos.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A fiscalização solicitada pelos nobres autores terá maior efetividade se executada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de ato de fiscalização e controle sobre a demonstração e transparência da aplicação, de responsabilidade de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino à luz da Emenda Constitucional nº 108/2020 e da Lei nº 14.113/2020.

Vale ressaltar que a Constituição Federal confere ao Tribunal de Contas da União - TCU a atribuição de órgão auxiliar do Poder Legislativo para realizar auditorias e inspeções em relação a qualquer pessoa física ou jurídica que administre e utilize bens ou valores da União, conforme ressaltado nos artigos abaixo transcritos:





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....
IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial,

.....
VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;”

Nesse sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados assim dispõe:

“Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

.....
X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;”

Além do mais, deve ser determinado ao TCU que remeta cópia do resultado da fiscalização objeto da presente PFC a esta Comissão, ficando tal cópia disponível para os interessados na Secretaria da Comissão. Nessa oportunidade, este Relator elaborará o Relatório Final desta PFC para apreciação.

VI – VOTO

Em face do exposto, voto pela **execução da PFC nº 176, de 2018**, proposta pelos Deputados Roberto de Lucena e Izalci Lucas, na forma descrita no Plano de Execução e da Metodologia de Avaliação acima apresentados.

Sala das Sessões, de de 2021.

Deputado Vanderlei Macris

Relator

