

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

ROBERTO MEDEIROS LINS JUNIOR

O GESTOR MUNICIPAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO:

Uma abordagem à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal

RECIFE

2014

ROBERTO MEDEIROS LINS JUNIOR

O GESTOR MUNICIPAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO:

Uma abordagem à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito, tendo como Área de Concentração: Ciências Jurídicas e como Orientadora a Professora Dra. Bruna Estima Borba

RECIFE

2014

Lins Junior, R. M.

O gestor municipal e o direito à educação: uma abordagem à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. Roberto Medeiros Lins Junior. Recife: O Autor, 2014.

50 folhas.

Orientador (a): Profª Bruna Estima Borba

Monografia (graduação) – Bacharelado em Direito - Faculdade Damas da Instrução Cristã.

Trabalho de conclusão de curso, 2014.

Inclui bibliografia.

1. Direito 2. Lei de Responsabilidade Fiscal 3. Municípios 4. Educação.

340 CDU (2ªed.)

340 CDD (22ª ed.)

Faculdade Damas

TCC 2014 – 260

Roberto Medeiros Lins Junior

O GESTOR MUNICIPAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO:

Uma abordagem à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal

DEFESA PÚBLICA em Recife, 04 de Junho de 2014

Banca Examinadora

Presidente: Orientador Prof. Dra. Bruna Estima Borba

1º Examinador: Prof. Dr. Luiz Edmundo Celso Borba

2º Examinador: Prof. Dra. Bruna Estima Borba

RECIFE

2014

À minha mãe Irene, meu filho Lucas e minha namorada Viviane.

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo a Deus, que sempre esta ao meu lado.

Aos meus Pais, Roberto, que do céu me guiou e me guia em toda minha vida e Irene, que me deu toda a estrutura para que me tornasse a pessoa que sou hoje. Pela confiança e pelo amor que me fortalecem todos os dias.

À minha orientadora professora Dra. Bruna Estima Borba pela atenção durante todo o trabalho.

À minha prima Ana Cristina pelos livros específicos que me ajudaram bastante.

A meu primo Andrey Bruno pelo auxílio na tradução do resumo.

Agradeço a meu irmão Ricardo e meus familiares que sempre acreditaram muito no meu trabalho e me ajudaram no que foi preciso.

A todos os meus professores, futuros colegas e acima de tudo por terem se tornado grandes amigos, fizeram com que eu continuasse e chegasse até onde cheguei.

Agradeço a todos os meus amigos e colegas de trabalho que de alguma maneira ajudaram para esta realização.

“Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.”

Paulo Freire (2000, p. 31)

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal chega para o ordenamento jurídico brasileiro como uma forma de demonstrar que existe uma preocupação notória da efetiva utilização de uma lei em prol do desenvolvimento social, mais veemente no âmbito dos municípios que se apresentam como a esfera mais próxima do Estado aos seus subordinados, os cidadãos. Com o intuito de apresentar à comunidade acadêmica e sociedade em geral a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), este trabalho aborda a sua utilidade em conjunto com um direito social de grande importância para a sociedade que é o direito à educação. Como já preceituado na Constituição Federal o direito à educação vem conseguindo com a LRF uma forma de se materializar e servir aos verdadeiros interessados, os indivíduos que estão diretamente sentindo os efeitos práticos de sua aplicação.

Palavras chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal, Municípios, Educação.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law arrives for the Brazilian legal system as a way of demonstrating that there is a remarkable concern the effective use of a law in favor of the more vehement social development within the municipalities that present themselves as the closest ball to the State subordinates, citizens. Aiming to provide the academic community and the general public the importance of the Fiscal Responsibility Law (FRL), this paper discusses their usefulness in conjunction with a social law of major importance for society is the right to education. As rules already laid down in the Constitution the right to education has been able to LRF a way to materialize and serve the true stakeholders, individuals who are directly feeling the effects of their practical application.

Keywords: Fiscal Responsibility Law, Municipalities, Education.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 – A GESTÃO PÚBLICA E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	11
1.1 Desenvolvimento e pressupostos da responsabilização do gestor público	11
1.2 A competência municipal no contexto da CF/1988	14
1.3 Os deveres do gestor público à luz da LRF	15
CAPÍTULO 2 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL E A GESTÃO PÚBLICA	19
2.1 Os direitos sociais e o direito à educação	19
2.2 O regramento constitucional e legal das despesas públicas	22
2.3 As despesas com educação e a gestão municipal	26
CAPÍTULO 3 O MUNICÍPIO E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO	29
3.1 Vinculação Constitucional de Recursos para a Educação (História Constitucional)	29
3.2 Responsabilidade dos Municípios com a Educação Básica	30
3.3 O Financiamento da Educação	31
3.4 Recursos que integram a base de cálculo para aplicação mínima na educação	32
3.5 Particularidades do Fundeb	32
3.6 Legislação do Fundeb	33
3.7 Conceitos e Objetivos do Fundeb	34
3.8 Cesta de Financiamento do Fundeb	35
3.9 Onde e como gastar o dinheiro do Fundeb	36
3.10 A Lei de Diretrizes Básicas da educação e os municípios	36
3.11 O gestor municipal como garantidor do direito à educação	40
3.12 Jurisprudência do TCE/RO sobre Educação	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem por finalidade apontar de forma objetiva que a Lei de Responsabilidade Fiscal não entrou no ordenamento jurídico brasileiro como simples adorno político. Com esse levantamento acadêmico tende-se a mostrar que o caminho, diga-se de passagem, sem volta, de estabelecimento de normas rigorosas no trato com a coisa pública faz-se imprescindível para o desenvolvimento de uma sociedade justa e mais igualitária.

Como principal objetivo, a LRF, como assim é bastante conhecida a referida lei, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Trazer uma abordagem do ponto de vista municipal ajuda a entender os avanços obtidos nas áreas fins das gestões do ente mais próximo do povo na escada hierárquica do Estado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal aparece no Brasil como um verdadeiro aporte jurídico à gestão pública servindo como ponto de partida para o direcionamento eficaz do gasto público. Mas eis a pergunta, até que ponto a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe algum benefício aos municípios brasileiros? Faz-se necessário demonstrar a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal na realidade dos municípios brasileiros.

Comprovar que a criação de mecanismos para coibir o desvio de verbas públicas são necessários para o desenvolvimento dos municípios e mostrar a mudança dos municípios com a criação da LRF são apenas alguns dos pontos abordados neste trabalho.

Tem-se a necessidade de estreitar a amplitude que a LRF atinge, para a consecução deste trabalho. Para tanto, determina-se o foco na gestão da educação, um dos pilares de uma sociedade desenvolvida.

Será desenvolvida uma pesquisa através de diversos pontos, iniciando com uma abordagem acerca da gestão pública em consonância com a LRF. Far-se-á um paralelo a partir do desenvolvimento e pressupostos da responsabilização do gestor público, passando pela competência municipal inserida na Constituição Federal de 1988 e finalizando essa parte inicial com uma abordagem dos deveres do gestor público conforme preceitua a LRF.

Segue-se na pesquisa uma abordagem referindo-se à educação como direito social na gestão pública. Serão abordados os direitos sociais e o direito à educação em seguida, demonstrado o regramento constitucional e legal de despesas públicas finalizando o capítulo com uma abordagem referente às despesas com educação e a gestão municipal.

No terceiro capítulo, mais extenso, será explanada uma temática acerca do município e a concretização do direito à educação. Iniciando pela vinculação constitucional de recursos para a educação, seguindo acerca da responsabilidade dos municípios com a educação pública, financiamento da educação, recursos que integram a base de cálculo para aplicação mínima na educação.

A partir deste ponto a abordagem toma um viés direcionado estritamente à educação, com discussões sobre as particularidades, legislação, conceitos e objetivos, cesta de financiamento, onde e como gastar o dinheiro do Fundeb.

Ao final, ainda no terceiro capítulo será abordada a Lei de Diretrizes Básicas da educação e municípios, o gestor municipal como garantidor do direito à educação e ainda a jurisprudência, explanando os casos e dando sua contribuição à monografia.

Para a elaboração deste trabalho faz-se uso de doutrina especializada nesse assunto, principalmente de autores renomados, além de fundamentação em normas jurídicas.

Visto que é de suma importância, também utilizamos artigos publicados em sites ou revistas, com o objetivo de demonstrar as várias opiniões existentes sobre o tema.

CAPÍTULO 1 – A GESTÃO PÚBLICA E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1.1 Desenvolvimento e pressupostos da responsabilização do gestor público

Diante da relevância do tópico onde refere-se à responsabilização do gestor público, torna-se importante destacar um pensamento do autor José Matias Pereira, no que diz respeito às pretensões do governo brasileiro ao tempo da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal doravante LRF:

Busca o governo brasileiro com a aprovação da lei de responsabilidade fiscal, introduzir na administração pública conceitos novos, entre os quais os de responsabilidade e transparência, e consolidar normas e regras de austeridade nas finanças públicas já contidas em dispositivos constitucionais, leis e resoluções do Senado Federal. O projeto de lei define conceitos e critérios para o atendimento de limites a serem observados para as principais variáveis fiscais e cria mecanismos que oferecem as condições para o cumprimento dos objetivos e metas fiscais, assim como formas de correção de eventuais desvios. As principais variáveis são o endividamento público, o aumento dos gastos com seguridade e com as demais ações de duração continuada e os gastos de pessoal. (2012, p. 46)

Têm-se na LRF uma importante ferramenta gerencial onde se busca a consolidação da gestão fiscal responsável. É um código de conduta gerencial voltado especificamente para a gestão da coisa pública.

Cita, Carlos Valder Nascimento, em obra organizada pelo respeitado autor Ives Gandra Martins, o que entende-se por responsabilidade sendo

no particular aspecto do significado do vocábulo responsabilidade aplicado no âmbito fiscal, é a matéria que ainda suscita dúvida. Parece, entretanto, que abraça a área administrativa e funcional, esta em decorrência do desempenho das funções e aquela derivada da representação, fundada na delegação ou mandato.” (2012, p. 48)

Agir com responsabilidade estaria implícito ao ato de gerir os recursos públicos, e deste ato não se afastaria o gestor, sob pena de estar agindo contra o desejo da coletividade que seria o bem comum.

Bastante importante frisar as palavras do autor Carlos Valder Nascimento quando cita Carlos Pinto Coelho Mota no tocante à conceituação de responsividade global e objetiva da administração pública quando define:

Responsividade, em tradução canhestra de *accountability*, significa a capacidade do poder público de ‘fornecer respostas’ às demandas do cidadão, em um nível amplo, que incluiria não só a responsabilidade patrimonial do Estado por ato administrativo, como a salvaguarda do cidadão contra os riscos da concentração do poder burocrático, acentuando o caráter de obrigação que, se não é percebido subjetivamente pelo detentor da função pública, deverá ser exigido pela ‘possibilidade de atribuição de prêmios ou castigos àquele que se reconhece como responsável’. (2012, p. 49)

Percebe-se que não se afasta em momento algum a importância do ato de gerir recursos públicos, pois o gestor está suscetível a todo tempo aos meios legais de controle por parte dos órgãos definidos para tal mister, como também a fiscalização ininterrupta por parte de seus jurisdicionados ao tempo que devem estar sempre atentos às formas de aplicação dos recursos.

No âmbito da organização da federação, apresenta-se como detentor do direito de editar normas gerais de finanças públicas a figura da União. Contudo, tal responsabilidade é concluída com a edição de lei complementar, em face da necessidade da uniformização dos procedimentos a serem observados pelas três esferas de governo.

Neste ínterim, Carlos Valder Nascimento ensina:

não há competência concorrente sempre que a Constituição impuser lei complementar para regular determinada matéria, posto que tal imposição torna privativa a competência da União para produzir, por maioria absoluta, o veículo diferenciado eleito pelo legislador supremo. (2012, p. 50)

A partir desta visão, tem-se na LRF uma lei cumpridora dos desígnios constitucionais, visto que com o intuito de equilibrar o universo da competência legislativa, evoca coerência ao sistema normativo das pessoas políticas responsáveis pela gestão de recursos públicos.

Tem-se nas finanças públicas, uma perspectiva operacional, onde as operações destinadas à obtenção, distribuição e aplicação dos recursos financeiros são imprescindíveis à consecução das metas determinadas pelo Estado na obtenção das necessidades coletivas.

Nesse sentido, têm-se nesta complexa atividade de obtenção de recursos, ações inerentes ao planejamento, programação e orçamentação que visam à utilização responsável das receitas auferidas.

Tem-se no planejamento uma forma de alcançar eficiência, ou seja, a perfeita consecução de uma tarefa a ser realizada, não sendo essa a única busca do

planejamento, pois ele visa também a eficácia. Importante salientar que não é simplesmente fazer bem as coisas, mas também fazer o certo.

Diante do exposto, temos a figura importantíssima da receita pública como ferramenta indissociável da gestão pública, pois é através da receita e da arrecadação propriamente dita que é possível a consecução dos fins sociais cujo gestor está obrigado.

E nesse sentido, preceitua a LRF:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Assim, como determina este dispositivo, o objetivo do legislador era estabelecer parâmetros, sempre na busca da gestão fiscal responsável, que seria aquela voltada para a arrecadação de receitas, sejam elas originárias, derivadas, prestações e obrigações contraídas pelos contribuintes onde a titularidade dos créditos respectivos seja dos entes da Federação.

Numa explanação bastante feliz de Carlos Valder Nascimento acerca de receita pública, transcrevemos uma passagem onde define de forma prática o objetivo maior desse dispositivo:

Na seara estatal, a receita pública decorre da entrada de recursos, constitutivos do recebimento de dinheiro e de outras verbas, na linha conceitual proposta pelo autor antes referido: ‘atribuída ao total de valores, representado em dinheiro, recebido pelo erário público, provimentos de diversas rendas ordinárias, extraordinárias e especiais’.

Para a cobertura de encargos públicos, o Estado sempre se vale dos meios de obtenção de recursos financeiros utilizados universalmente. Tais processos, que constituem as fontes principais de financiamento ao alcance do Poder Público, são as modalidades a que recorrem os governantes, materializados, na medida em que: a) realizam extorsões sobre outros povos ou deles recebem doações voluntárias; b) recolhem as rendas produzidas pelos bens e empresas do Estado; c) exigem coativamente tributos ou penalidades; d) tomam ou forçam empréstimos; e) fabricam dinheiro metálico ou de papel.” (2012, p. 121)

Sintetiza bem os dizeres acima, a definição de Aliomar Baleeiro onde diz que “receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondências no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo” (NASCIMENTO, apud MARTINS, 2012, p. 122)

1.2 A Competência municipal no contexto da CF/88

A partir da Constituição Federal de 1988 observa-se uma redefinição da posição constitucional dos municípios, levando-os ao nível de ente da Federação, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal. Observou-se que a Constituição Federal tomou para si uma característica única, numa estrutura tríplice onde é compreendida por ordem central, com a União, ordens estaduais e ordens municipais.

Torna-se imperioso lembrar a Carta Magna de 1988 quando traz em seu bojo que o Estado Federal brasileiro é formado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, lembrando serem todos entes autônomos, nos termos do próprio ordenamento maior.

Ainda nesse sentido, assevera Dirley da Cunha Júnior

Em reforço a isso, a Constituição Federal assegura aos Municípios plena autonomia, uma vez que lhes foi certificado o poder de se organizarem por suas próprias leis orgânicas, atendidos, apenas, os princípios da Constituição Federal (e preceitos que ela estabelece como de observância obrigatória) e da Constituição do respectivo Estado. Garante, ademais, a capacidade de autogoverno, pela eleição direta de seus Prefeitos e Vereadores, sem a mínima possibilidade de prefeitos nomeados. Reconhece a capacidade de autolegislação, por meio da elaboração de leis sobre matérias de suas competências. E finalmente, confere a capacidade de auto-administração, pela possibilidade que têm os Municípios de, diretamente, organizarem e desempenharem as suas próprias atividades ou funções administrativas, como prestar serviços públicos de interesse local; exercer o poder de polícia administrativa; cuidar de seus servidores, etc., sem falar na capacidade que têm os Municípios de instituírem e arrecadarem os seus tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria). (2009, p. 881).

Têm-se uma interessante leitura das responsabilidades dos municípios e autonomia conseguida a partir da Constituição Federal de 1988, porém não cessa por aí as particularidades.

Cabe salientar que os municípios não tornarem-se imutáveis. É facultado, de acordo com o § 4º do art. 18 da Carta Magna, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios obedecendo a legislação federal e dependendo de consulta prévia, através de plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, tudo isso após divulgação de estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Referindo-se à partilha constitucional do poder, os municípios também foram destinatários da repartição horizontal e vertical de competências, ao tempo que são

titulares de competências próprias, como também desempenham, junto com União e Estados, competências comuns.

Voltando a citar Dirley da Cunha Júnior, temos que

A competência legislativa privativa consiste na capacidade para legislar sobre assuntos de interesse local. Mas o que é “interesse local”? É interesse exclusivo do Município ou seu interesse predominante? Sob a égide das Constituições anteriores, vinham a doutrina e a jurisprudência entendendo que “interesse peculiar” era interesse predominantemente do Município. Esse mesmo entendimento pode ser perfeitamente aplicado, à luz da Constituição vigente, em face da novel expressão “interesse local”, idêntica àquela expressão “interesse peculiar”. Assim, entendemos que interesse local não é interesse exclusivo do município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo direto e imediato, ainda que reflita nos negócios estaduais e federais. Aliás, é muito difícil, senão impossível, se identificar um assunto ou tema de interesse do Município que não seja de interesse do Estado e da União. Entretanto, se essa matéria é de interesse predominantemente do Município, porque está a ele ligada mais intimamente, ela é considerada de interesse local, para o efeito de incidir a regra de competência do inciso I do art. 30, ora em comento. (2009, p. 885)

Dessa forma, faz-se necessário salientar que sobre os assuntos de interesse predominantemente do Município, cabe ao mesmo legislar com exclusividade, afastando os demais entes, se estes não tiverem a competência enumerada pela Constituição.

Ainda assim, cabe ao município, de forma suplementar, complementar a legislação federal e estadual, no que couber, diante das matérias enunciadas no art. 24 da Constituição, objeto da competência legislativa concorrente entre a União e Estados ou Distrito Federal.

Ainda, nossa Constituição estabelece uma competência material privativa e comum dos Municípios. Consiste em tudo que interessa direta e imediatamente ao Município.

É concedido ao município também, o poder de fiscalização, que pode ser interna, a cargo do próprio Poder Executivo Municipal, ou externo de incumbência da Câmara Municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, onde houver.

1.3 Os deveres do gestor público à luz da Lei 101/2000

Vislumbra-se no conceito de administração pública a preocupação constante com a gestão do bem comum. O conceito de administração pública não oferece contornos bem definidos, quer pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes

campos em que se desenvolve a atividade administrativa. Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade de bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos de Direito e da Moral, visando ao bem comum

Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro

Basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

- a) Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparta a atividade estatal: a função administrativa;
- b) Em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe predominantemente, ao poder público. (2007, p.45)

E ainda neste sentido, a autora faz a seguinte distinção

Para bem entender-se a distinção entre Administração Pública (em sentido estrito) e Governo, é mister partir da diferença entre as três funções do Estado. Embora o poder estatal seja uno, indivisível e indelegável, ele desdobra-se em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A primeira estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas.

A administração em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão geral, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

O certo é que no desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres impostos pela lei, nem renunciar a qualquer parcela dos poderes e prerrogativas a estes conferidos. Isso

porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. Descumpri-los ou renunciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência aceita ao defender os poderes necessários à consecução dos fins sociais, constituintes da única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar os meios indispensáveis para atingir os objetivos da Administração.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF como ficou conhecida a Lei Complementar Nº 101 de 04/05/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, veio acrescentar uma série de comandos, condicionamentos e cautela à estrutura jurídica das licitações e contratos, ou seja, prezar pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas.

Em seu art. 1º a LRF estabelece

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o dispositivo no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

Sabe-se que a LRF trouxe inovações no processo de discussão e elaboração do planejamento no setor público reforçando os mecanismos de controle e transparência da aplicação dos recursos, atribuindo aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal. A responsabilidade pela gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente que objetiva prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante cumprimento de metas, obediência a limites, condições para renúncia de receita e geração de despesas com pessoal, dívida, dentre outros. A mesma lei atribuiu aos Tribunais de Contas a fiscalização das normas então introduzidas. De fato, a Lei Complementar nº 101/00 traz regulação para receitas e despesas públicas com o objetivo de equilibrar estes dois fatores, permitindo que o saneamento financeiro do Estado proporcione uma atuação mais eficaz em benefício dos interesses sociais.

Faz-se claro que a Lei de Responsabilidade Fiscal desenha um sistema integrado aos três níveis de governo, individualizando responsabilidades de cada poder e de seus titulares, ou substitutos no exercício da administração dos vários organismos auxiliares, tanto da administração pública direta como indireta. O desenho inclui mecanismos implícitos de disciplina e implementação das medidas de Transparência da Gestão Fiscal e de

atendimento aos dispositivos de responsabilidade e integração. Toda a integração é desenhada como forma de alavancagem para um sistema responsável de gestão fiscal e administrativa.

CAPÍTULO 2 – A EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL E A GESTÃO PÚBLICA

2.1 – Os direitos sociais e o direito à educação

Antes de qualquer explanação sobre os direitos sociais cabe fazer um breve comentário acerca do assunto. Caracterizam-se como direitos sociais os direitos fundamentais do homem que por sua vez são suas verdadeiras liberdades positivas, que são de fundamental importância em um Estado Democrático de Direito, buscando a melhoria de condição de vida dos menos hipossuficientes.

Em nosso art. 6º da Constituição Federal de 1988, observa-se que o legislador elencou liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, visto objetivar a consecução de direitos com objetivo de promover a melhoria de vida dos menos favorecidos, visualizando como bem maior a igualdade social.

Nas palavras de José Afonso da Silva,

são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações (2008)

São considerados direitos sociais de forma mais abrangente a seguridade social, a educação, a cultura, a saúde, a previdência social, a assistência social, o esporte, como também a proteção à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, aos índios, ao meio ambiente, a comunicação social, a ciência e tecnologia. Esses direitos sociais estão inseridos como direitos e garantias fundamentais.

Em um Estado Democrático de Direito, temos nos direitos sociais a garantia dos direitos fundamentais do homem, classificando-se como normas de ordem pública e deste modo tornando-se invioláveis e indisponíveis.

Tem-se nos direitos sociais a principal ferramenta do Estado para a realização da Justiça distributiva, pois os entes estatais auxiliam aqueles cidadãos desprovidos de meios mínimos para a sua sobrevivência ou que possam ser marginalizados socialmente.

Os direitos sociais aparecem com uma função de compensar desigualdades entre os cidadãos a partir da tomada de medidas garantidoras de determinadas prestações por parte do Estado ou da sociedade. Isso seria o mínimo comum para a manutenção do “pacto vivencial” onde os cidadãos inseridos em uma sociedade bastante complexa possuam prerrogativas que os fazem reconhecer como membros iguais de uma mesma ordem política.

Como bem defende o respeitado autor Alexandre de Moraes,

para garantir maior efetividade aos direitos sociais, a Emenda Constitucional nº 31, de dezembro de 2000, atenta a um dos objetivos fundamentais da República – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais -, criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instruído no âmbito do Poder Executivo Federal, para vigorar até 2010, e tendo por objetivo viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, devendo a aplicação de seus recursos direcionar-se às ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.” (2006)

Mesmo não sendo unanimidade doutrinária a posição em que classifica os direitos sociais no rol de cláusulas pétreas, não há o que se discutir no tocante a importância de tais direitos no ordenamento jurídico brasileiro. A luta contra a desigualdade social deve ser constante no intuito de promover melhores condições de vida para os mais fracos.

De toda sorte, é fato que os direitos e garantias sociais, sejam de índole individual, pois podem ser referidos a indivíduos determinados e por eles invocados.

Importante salientar que os direitos sociais, por exigirem disponibilidade financeira do Estado para sua efetiva concretização, estão sujeitos à denominada cláusula de reserva do financeiramente possível. Tem essa cláusula, ou princípio implícito, o objetivo de reconhecer que os direitos sociais assegurados na Constituição devem, sim, ser efetivados pelo Poder Público, mas na medida exatamente possível.

Preceituado em nossa Carta Magna, primeiramente em seu art. 6º, passando pelo art. 22, inciso XXIV e mais detalhadamente desenvolvido a partir do art. 205 até o art. 214 o direito à educação aparece no rol dos direitos sociais com merecido destaque, visto a importância fundamental no desenvolvimento do indivíduo.

Destaca o autor Alexandre de Moraes,

a Constituição Federal proclama que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Assim como previsto na constituição anterior, é competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV). (2006)

Nota-se que a educação vem com o objetivo de propiciar a formação necessária ao desenvolvimento das aptidões, das potencialidades e da personalidade do indivíduo. Portanto, torna-se fundamental analisar constantemente a qualidade de ensino buscando sempre a compatibilidade entre a necessidade e os padrões da comunidade.

Estamos então diante de um direito subjetivo público dos cidadãos, ou seja, direito que pode ser exigido do Estado quando estamos diante do seu inadimplemento.

Como preceitos constitucionais, observamos os artigos 206 e 214 da Constituição Federal respectivamente como os princípios e objetivos constitucionais da educação, aqui expostos,

art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

...

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (CF/88)

De tão importante no ordenamento jurídico, nota-se que a educação não poderia distanciar-se do preceito constitucional. A sua inclusão na Carta Magna só vem corroborar com o sentimento universal de ser a educação a verdadeira forma de desenvolvimento de uma nação.

2.2 – O regramento constitucional e legal das despesas públicas

Na Constituição Federal existem algumas passagens em que se observa a preocupação do legislador constituinte com a despesa pública. Um ponto fica bem evidenciado é a necessária prévia autorização do Poder Legislativo para ser efetuada a despesa. Preceitua a Carta Magna de 1988:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (art. 165, I, II, III, §§ 1º e 2º todos da CF)

...

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (art. 166, da CF)

Além da prévia autorização do Poder Legislativo, outra questão importante a ser observada é a obediência ao instituto da licitação. Assevera Oliveira:

Ao lado da autorização legislativa, torna-se imprescindível que o Estado realize suas obras, serviços e compras mediante licitação. Sem obediência ao processo da licitação, a aquisição poderá ser anulada. O texto que disciplina a licitação, hoje, é a Lei 8.666/93. (2010, p. 276)

Observam-se dois pontos de extrema relevância no tocante a despesa pública, determinados por nossa Constituição. Não é à toa a preocupação do legislador quando incluí em nossa carta constitucional preceitos particulares ao Direito Financeiro. O objetivo maior tende a ser a equação onde a despesa menos a receita seja igual à zero. A busca pelo equilíbrio nos gastos públicos e a correta aplicação dos recursos do Estado seguem este preceito.

No Brasil o instrumento normativo que estatui normas gerais de direito financeiro é a lei 4.320/64. Nesta norma, o objetivo primordial é a padronização de procedimentos para as atividades de contabilidade e finanças para o setor público.

Conforme preceitua Flávio da Cruz

Existe o pressuposto da necessidade do gestor público de pensar e agir estrategicamente, estabelecendo uma visão futura relacionada ao progresso e melhoria da qualidade de vida, destinatária das ações contempladas no planejamento e no orçamento público. (2003, p.17)

Observa-se a importância do planejamento como fator de desenvolvimento do setor público, privado, social e econômico do país. O que acontece decorrente da falta de planejamento está diariamente presente nos diversos meios de comunicação que mostram os danos sociais decorrentes da má utilização dos recursos públicos.

Tomando como base essas premissas, nos é apresentada a figura da despesa na lei 4.320. Preceitua o instrumento legal “Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos de Governo e da administração centralizada ou que por intermédio deles se devam realizar, observando o disposto no art. 2º.” (1964)

Têm-se no referido artigo que a despesa segue o princípio da universalidade. Conforme Cruz (2003, p.23) o cumprimento a este princípio traz as Casas Legislativas algumas condições, a saber: conhecer o montante dos gastos públicos programados e poder, assim, autorizar a cobrança de receitas até o limite capaz de atendê-los; impedir o Poder Executivo de realizar operações de receitas e gastos sem a correspondente autorização das Casas Legislativas; possibilitar que as Casas Legislativas conheçam, antecipadamente, todas as receitas e gastos desejados autorizando as respectivas arrecadações e realizações.

Na responsabilidade do Estado em seu sentido amplo, observa-se necessário, para a consecução de suas obrigações perante a sociedade, que ele seja dotado de autorização para proceder aos investimentos e aos gastos com custeio necessários para atingir o seu objetivo maior cujo objetivo é prover o bem estar dos indivíduos.

Diante disso, aparece a figura da despesa pública, sendo o conjunto de gastos que dá ao Estado autorização para utilizar de forma legal, no intuito de prover a sociedade com seu amparo básico nas diversas áreas de necessidades podendo se concentrar em saúde, educação, cultura, esporte e todas dependentes do poder público.

Temos nos dizeres de Aliomar Baleeiro a definição apresentada como mais adotada sobre o advento da despesa pública, onde define que a mesma

Designa o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para o funcionamento dos serviços públicos. Assim, nesse sentido, a despesa é parte do orçamento, ou seja, aquela em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Forma, por outras palavras, o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio dos diferentes setores da administração. (2004, p. 73)

Observa-se que a despesa pública vem a partir de uma cadeia, onde o orçamento aparece anteriormente fixando a despesa e estimando a receita, com o intuito de estabelecer o equilíbrio financeiro do ente público.

Em dizeres mais diretos, mas não menos importantes, a despesa “corresponde aos desembolsos efetuados pelo Estado para fazer face às suas diversas responsabilidades junto à sociedade” (PASCOAL, 2007, p. 57).

Financeiramente, a despesa é ponto crucial no planejamento do ente público, pois é onde o mesmo vai prover-se de recursos ou fazer investimentos com o intuito de chegar ao fim a que se destina.

Outro autor, não menos importante para o estudo do direito financeiro é Kiyoshi Harada, que preceitua que

No primeiro sentido, a despesa pública é parte do orçamento, representando, portanto, a distribuição e emprego das receitas para cumprimento das diversas atribuições da Administração. No segundo sentido, é a utilização, pelo agente público competente, de recursos financeiros previstos na dotação orçamentária, para atendimento de determinada obrigação a cargo da Administração, mediante a observância da técnica da Ciência da Administração, o que envolve o prévio empenho da verba respectiva. (2004, p. 44)

Observa-se a preocupação em obedecer ao planejamento feito a partir do Plano Plurianual que estabelece os objetivos a longo prazo e é complementado com a Lei de

Diretrizes Orçamentárias planejada no ano imediatamente anterior ao da utilização do respectivo orçamento. O objetivo maior é manter o equilíbrio financeiro na Administração Pública.

Trazendo outra conceituação sobre o mesmo tema, temos nas palavras de Deusvaldo Carvalho

Despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços prestados à sociedade, objetivando manter a soberania do Estado e garantir o seu desenvolvimento por meio do cumprimento de suas funções básicas (social, econômica, ambiental etc.). (2009)

Nesse conceito, apreciamos o viés social e a responsabilidade do Estado de prover seus administrados dos requisitos mínimos para a convivência harmônica em sociedade. O enfoque na despesa vem a nortear os gastos públicos.

Com um enfoque semelhante apresenta-se Régis Fernandes de Oliveira quando defende

Após traçar as finalidades que devem ser atendidas – qualificadas como interesse público – o Estado tem necessidade de abastecer-se monetariamente para financiar o atendimento e o cumprimento de seus objetivos. Após a entrada de dinheiro, por arrecadação, de aplicá-lo no fins previamente traçados. Daí a despesa. (2010, p. 275)

As conceituações do tema chegam a se confundir pois, ao final se espera que o Estado, com o seu poder superior sob seus administrados, possa prover os mesmos de condições para o desenvolvimento digno.

A despesa pública na Lei de Responsabilidade Fiscal, doravante LRF, tem como objetivo o controle de gastos públicos, em especial as despesas correntes (CARVALHO, 2009, p. 189). Conforme estabelece a LRF:

Art. 16. A criação ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de :

- I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (Lei Complementar nº 101/2000)

Tem-se na LRF uma nítida preocupação com o a instituição de despesas de forma planejada, onde o gestor deve apresentar o quanto uma decisão que venha a onerar o órgão gestor pode impactar no orçamento futuro do mesmo.

Assim afirma Deusvaldo Carvalho

A partir da edição da LRF, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesas deverá estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e de declaração do ordenador de despesas de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira e está compatível com o PPA e a LDO. (2009, p. 189)

Têm-se nessa “amarração” dos instrumentos de planejamento a preocupação que o legislador teve em buscar o máximo de regramentos para que os valores aplicados em forma de investimentos à sociedade passassem pelo crivo de mais de um processo legislativo. No caso é necessário o planejamento a partir das definições do Plano Plurianual, passando pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e vindo a ter sua consecução com o instrumento da Lei Orçamentária Anual.

2.3 As despesas com educação e a gestão municipal

Tendo como objetivo a melhor consecução das metas e atividades de planejamento público as despesas efetuadas pelos gestores públicos buscam a formulação de políticas sociais nas mais diversas áreas de atuação do Estado como saúde, segurança pública dentre outros, com o intuito de aumentar o bem-estar da população.

Para o advento da educação, as despesas devem trazer uma eficiência na prestação do serviço, visto que é necessário o alcance da eficácia nos sistemas de ensino, de forma a atingir níveis aceitáveis de desempenho, buscando o melhor desenvolvimento dos estudantes.

Diante do exposto, interessante trazer ao trabalho a visão da Udime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, referente à atuação do Dirigente Municipal de Educação na gestão da educação:

O DME tem por missão elaborar, implementar e gerir políticas públicas educativas que garantam o desenvolvimento físico, social, econômico, político e cultural de crianças, adolescentes, jovens e adultos como seres ao mesmo tempo únicos e plenos.

Além de competências técnicas, o DME deve ter clareza sobre suas responsabilidades administrativas, políticas e sociais com a causa que abraça, isto é, a causa do gestor público, devendo compreender que a Educação é um direito humano fundamental.

Deve colocar como prioridade do seu ato de governar a garantia do direito que tem a população matriculada, na rede ou no sistema de ensino que gerencia, a ter acesso e permanência na escola e aprendizagem com qualidade social. Ademais, o DME tem o desafio de incluir a população que se encontra fora da escola. (2012, p. 18)

Observa-se a vinculação direta entre a gestão e a educação quando se têm uma preocupação em aperfeiçoar os gastos com este direito primordial do cidadão. Simplesmente pelo fato de buscar aproveitar todo recurso da melhor forma já direciona para um viés profissional e responsável da aplicação dos recursos públicos.

Ainda na cartilha da UDIME temos:

Os Dirigentes Municipais de Educação (DME), por dever das funções públicas que exercem, são homens e mulheres de ação e precisam continuamente de conhecimentos da realidade para realizar com eficiência as políticas que estão sob sua responsabilidade. Trabalham com recursos limitados e pouco tempo para implementar projetos, e, por isso, não podem prescindir de planejamento.

Assim, é necessário que o DME conheça a situação em que se encontra sua rede ou seu sistema de ensino. Uma forma de alcançar esse objetivo é a realização de um diagnóstico rápido, que pode ser desenvolvido pela própria equipe da Secretaria a partir de sondagens, entrevistas e análise documental. Contudo, esse diagnóstico não é capaz de identificar os meios e os critérios que a Secretaria tem empregado para o encaminhamento das suas demandas. Portanto, ainda se faz necessário conhecer o fluxo histórico e informal da Secretaria, grande aliado para o fortalecimento e a manutenção dos trabalhos, ou para a modificação ou superação de determinados procedimentos. (2012, p. 20)

Estimulará a permanência das boas práticas e facilitará o processo de mudança que se fizer necessário se for de escolha dos gestores caminhar por essa dinâmica. Além disso, reduzirá o surgimento de possíveis focos de resistência para a elaboração e a execução do planejamento.

Nesse íterim é apresentada a Lei Complementar nº 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), inserindo novos mecanismos de restrição orçamentária na legislação brasileira, gerando novas responsabilidades para os administradores públicos quanto à elaboração e execução do orçamento, além de instituir mecanismos de transparência fiscal e de controle social dos gastos públicos.

Demonstra a cartilha da Udime:

A LRF determina que no máximo 60% da receita corrente líquida do município devem ser destinados ao pagamento de pessoal, incluídas as despesas do Legislativo Municipal e dos Tribunais de Contas, quando for o caso. O DME deve atentar para o fato de que esse limite da LRF é para os gastos globais de pessoal da Prefeitura, não por unidade orçamentária, enquanto a Lei do Fundeb determina a aplicação mínima de 60% dos seus recursos para o pagamento dos profissionais do magistério. Em alguns casos, tal situação sugere um conflito entre normas, mas isso não ocorre, pois

se deve ressaltar a imposição da LRF. A verificação do cumprimento dos limites será realizada ao final de cada quadrimestre. Quando a despesa total com pessoal chegar a 95% do limite de 60%, são vedados ao Poder Executivo: conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalvada a derivada de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual. (2012, p. 33)

Essas medidas visam sempre a demonstração da transparência na utilização dos recursos públicos.

CAPÍTULO 3 O MUNICÍPIO E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

3.1 Vinculação Constitucional de Recursos para a Educação (História Constitucional)

Visualizamos em nossa Constituição de 1988 a garantia dos direitos no campo da educação explicitado de forma contundente em nossa Carta Magna. Um exemplo patente é o direito ao ensino obrigatório e gratuito para os indivíduos que não desfrutaram desse preceito constitucional em idade própria, como expresso no inciso I do art. 208:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Nesse sentido, nossa atual Constituição faz menção à Carta de 1934 quando então era descrita na mesma que era dever do Estado ofertar um nível escolar mínimo à população adulta.

Já, em sua versão de 1937, o Diploma não contempla esse direito, sendo retomado em 1946 quando versava sobre a gratuidade do ensino primário oficial par todos. A partir de 1967 foi introduzida a obrigatoriedade da gratuidade do ensino primário nos estabelecimentos oficiais, exclusivamente para aqueles dos sete aos quatorze anos.

Com o intuito muito além de assegurar o ensino fundamental obrigatório e gratuito àqueles que não tiveram tal oportunidade de cursá-lo na idade apropriada, a CF/88 determinou o ensino médio gratuito progressivamente universalizado.

Era notório que o texto constitucional de 88 era espelho da transformação pelo qual passava, à época, os paradigmas da educação de jovens e adultos. Tomava força a ideia da aquisição das habilidades relativas à leitura e escrita se inicia na etapa da alfabetização, devendo ser consolidada ainda no primeiro ciclo do ensino fundamental para fazer frente às demandas do contexto de vida de cada cidadão.

Com o princípio constitucional de que a educação vem objetivar o desenvolvimento do indivíduo, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, apontava para uma educação além do ensino fundamental e obrigatoriamente mais abrangente.

A partir daí passamos a ter as duas normas legais mais importantes da educação editadas após a Constituição Federal de 88 quais sejam a Lei de Diretrizes e Bases e o Plano Nacional de Educação. Diante dessa realidade, observa-se que a Educação de Jovens e Adultos passou a ser pensada num sentido mais abrangente, com o intuito de articular as etapas de alfabetização, fundamental e médio junto com o financiamento como também reconhecendo a diferenciação do perfil dos indivíduos alcançados e a necessidade de interação com outras políticas.

Conforme dizeres de Ana Valeska Amaral Gomes,

A educação de jovens e adultos não está destinada apenas a suprir as deficiências do nosso sistema educacional. Numa sociedade em ritmo acelerado de mudanças e de produção de conhecimentos, é natural que ela se amplie para buscar a educação permanente dos indivíduos. Sua natureza, portanto, deve ser variada e flexível. (2008, p. 429)

Observamos não ter sido suficiente a definição de nossa Carta Magna referente à explicitação do direito ao ensino fundamental obrigatório para aqueles na idade própria, visto que após vinte anos essa mesma educação de jovens e adultos aparece com o estigma de ensino marginal.

É necessário o reconhecimento do papel de um extenso conjunto de instituições e organizações não-governamentais que atuam nesse campo desempenharam nessas duas décadas.

Com essa experiência é necessário desenvolver formas atuais de participação, sem abrir mão do papel do Estado de estabelecer e conduzir políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento da educação de jovens e adultos.

3.2 A Responsabilidade dos Municípios com a Educação Básica

Muito bem determina nossa Constituição em seu art. 211

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

...
§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.”

Mesmo sendo determinado que os municípios devam atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e os estados no ensino fundamental e médio, sempre com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, essas normas referentes à obrigação do poder público com a educação foram consideradas normas programáticas, ou seja, sem eficácia imediata, com isso as diretrizes só eram seguidas de acordo com critérios de conveniência e oportunidade estabelecidos pela própria administração.

Atualmente se mostra evidente que a ampliação do atendimento educacional às etapas do ensino básico se insere em um movimento que ultrapassa as fronteiras do país.

Certamente, a falta dos deveres inscritos na Constituição, sobre o sistema de ensino, acarretariam um estacionamento do desenvolvimento dos direitos do cidadão à educação.

3.3 O Financiamento da Educação

Tivemos em 1988 junto com a Constituição Federal, um fortalecimento substancial do investimento em educação, muito certamente através da fixação dos pilares do financiamento da educação pública brasileira que são a ponte correspondente à receita resultante de impostos, vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, e a contribuição social do salário-educação.

Observamos um impacto positivo dessa medida para a política educacional, exigindo-se a manutenção dessa definição dada pelo legislador em detrimento às repetidas e diversificadas formas de enfraquecimento da matéria.

Encontra-se na necessidade de garantir a estabilidade das fontes para o financiamento da educação pública, razão maior para essa medida. Com isso obtém-se suficiência de recursos e regularidade de seu fluxo para a garantia do bem maior.

3.4 Recursos que integram a base de cálculo para aplicação mínima na educação

Em nosso ordenamento jurídico observamos que a vinculação de recursos da educação está ligada à cidadania e à garantia do direito à educação. O Plano Nacional de Educação – PNE traz a tona o fundamento da obrigação do poder público de financiar a educação.

Temos em nosso art. 212, caput da Constituição:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendendo a proveniente das transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”

Convém salientar o posicionamento demonstrado pelo autor Paulo de Sena

Martins:

3) a vinculação é realizada em relação às receitas resultantes de impostos e não à totalidade dos recursos orçamentários ou mesmo tributários – **não** (grifo do autor) são apropriados recursos derivados de taxas, contribuições de melhoria, contribuições de intervenção no domínio econômico ou contribuições sociais. O imposto é uma espécie do gênero tributo;

4) o conceito no dispositivo é o de receita líquida, isto é:

- a) no caso da União deve se deduzir previamente da receita bruta de impostos a parcela transferida para Estados, Distrito Federal e Municípios, além da Desvinculação das Receitas da União-DRU, enquanto subsistir;
- b) no caso dos Estados deve se deduzir previamente da receita bruta de impostos a transferências a parcela transferida aos municípios. Não há fundamento para outras deduções;
- c) no caso do DF e dos Municípios, deve se fazer incidir a vinculação de 25% sobre toda a receita de impostos (próprios e transferidos). (2008, Apud VERAS, 1997, p. 58-59)

3.5 Particularidades do Fundeb

Com histórico datado a partir da promulgação da CF de 1988, têm-se, obrigatoriamente, a vinculação de 25% das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios com gastos referentes à educação. Pela Emenda Constitucional nº 14/96, 60 % 60% desses recursos da educação passaram a ser subvinculados ao ensino

fundamental (60% de 25% = 15% dos impostos e transferências), sendo que parte dessa subvinculação de 15% passava pelo Fundef, cuja partilha dos recursos tinha como base o número de alunos do ensino fundamental atendido em cada rede de ensino.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, basicamente, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação. Ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. (site do FNDE)

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20%. (site do FNDE)

3.6 Legislação do Fundeb

Conforme a Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, que vigorou de 1998 a 2006, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios passaram para 20% e sua utilização foi ampliada para toda a educação básica por meio do Fundeb, que promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da educação básica informado no censo escolar do ano anterior, sendo computados os estudantes matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211 da Constituição Federal). Ou seja, os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, com base nos alunos do ensino fundamental e médio.

3.7 Conceitos e Objetivos do Fundeb

Temos na distribuição dos recursos vinculados à educação o principal objetivo do Fundeb, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. O Fundeb é um fundo de natureza contábil (sem órgão administrativo gestor) e de âmbito estadual. Em linhas gerais, o Fundeb pode ser definido como um sistema de redistribuição de impostos que garante investimento mínimo por aluno nos Estados e Municípios. O objetivo do Fundeb é proporcionar a elevação e a distribuição racional dos investimentos em educação em face de mudanças relacionadas às fontes financeiras que o formam.

Os recursos do Fundeb são distribuídos de forma automática (sem necessidade de autorização ou convênios para esse fim) e periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal.

A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal.

Em cada estado, o Fundeb é composto por 20% das seguintes receitas:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE.
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM.
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.
- Desoneração das Exportações (LC nº 87/96).
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD.
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.
- Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural-ITR devida aos municípios.

Também compõem o Fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Ainda, no âmbito de cada estado, onde a arrecadação não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano, haverá o aporte de recursos federais, a título de complementação da União.

3.8 Cesta de Financiamento do Fundeb

A distribuição dos recursos leva em conta também fatores de ponderação, que são definidos anualmente e variam de acordo com os seguintes desdobramentos da educação básica:

- I. Creche pública em tempo integral
- II. Creche pública em tempo parcial
- III. Creche conveniada em tempo integral
- IV. Creche conveniada em tempo parcial
- V. Pré-escola em tempo integral
- VI. Pré-escola em tempo parcial
- VII. Anos iniciais do ensino fundamental urbano
- VIII. Anos iniciais do ensino fundamental no campo
- IX. Anos finais do ensino fundamental urbano
- X. Anos finais do ensino fundamental no campo
- XI. Ensino fundamental em tempo integral
- XII. Ensino médio urbano
- XIII. Ensino médio no campo
- XIV. Ensino médio em tempo integral
- XV. Ensino médio integrado à educação profissional
- XVI. Educação especial
- XVII. Educação indígena e quilombola
- XVIII. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo
- XIX. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo

3.9 Onde e como gastar o dinheiro do Fundeb

Conforme preceitua o ordenamento jurídico referente ao Fundeb, disposto no Decreto 6.253/2007 observamos a seguir os artigos da norma citada com a distribuição referente à sua utilização:

Art. 3º Para os fins do disposto no art. 9º, § 1o, da Lei no 11.494, de 2007, os recursos serão distribuídos considerando-se exclusivamente as matrículas presenciais efetivas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, da seguinte forma:

I - Municípios: educação infantil e ensino fundamental;

II - Estados: ensino fundamental e ensino médio; e

III - Distrito Federal: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

§ 1º A apropriação de recursos pela educação de jovens e adultos observará o limite de até quinze por cento dos recursos dos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal.

§ 2º Os recursos dos Fundos poderão ser aplicados indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observados os âmbitos de atuação prioritária previstos nos incisos I a III do **caput** deste artigo.

§ 3º Os recursos dos Fundos serão utilizados pelos Municípios, pelos Estados e pelo Distrito Federal em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o disposto nos arts. 70 e 71 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 4º Para os fins deste Decreto, considera-se educação básica em tempo integral a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares, observado o disposto no art. 20 deste Decreto.

3.10 A Lei de Diretrizes Básicas da Educação e os municípios

Têm-se debatido exaustivamente, nos últimos anos, o tema relativo à educação brasileira. Não é de hoje divulgado através de noticiários nacionais ou debates acadêmicos, posições que podem ser de apoio ou de censura das práticas tomadas em prol da educação atualmente.

Como defende Regina Vinhaes Gracindo,

Entre as muitas propostas de mudanças, podemos citar a própria Constituição; o 'provão' da educação superior; a avaliação da educação básica; os parâmetros curriculares nacionais; a transferência de recursos da União diretamente para as escolas; a Emenda Constitucional nº 14/96, que altera dispositivos da Constituição de 1988; a nova LDB (Lei nº 9.394/96) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Lei nº 9.424/96). (2007, p. 211)

Porém, é notório que as mudanças não ocorrem simplesmente no papel e nas intenções. Só se torna real através da concretização da prática social. E com a concreção da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, temos um verdadeiro salto no trato com da educação como pilar de desenvolvimento do nosso país.

Interessante salientar que a nova LDB, como é chamada a Lei nº 9.394/96, possui um trato bastante singular: ela foi a única a nascer do Poder Legislativo, ao contrário de suas antecessoras, que vieram encaminhadas pelo poder executivo.

Alguns pontos podem ser citados aqui no que diz respeito à gestão democrática, tônica da LDB, com referência aos dilemas que por ela são tratados: quantidade versus qualidade; centralização versus descentralização; público versus privado; educação superior versus educação básica; questões políticas versus questões pedagógicas.

Faz-se necessário por parte dos gestores públicos, elencar uma escala de prioridades das questões educacionais, justamente por serem muitas. Deve ser levado em consideração pelos educadores nessa política local, de um lado, sua própria realidade, baseada nos seus recursos disponíveis, possibilidades e limitações, e do outro lado o perfil do cidadão a ser formado. Visualizamos assim, parâmetros que devem nortear sua gestão.

Nas palavras de Regina Vinhaes Gracindo, faz-se de suma importância salientar:

Na tentativa de caracterizar um processo de gestão que possa reverter o quadro negativo da educação, torna-se necessário que ele possua algumas bases e compromissos, dentre os quais:

- O resgate do sentido público da prática social da educação;
- A construção de uma educação cuja qualidade seja para todos;
- Uma ação democrática tanto na possibilidade de acesso de todos à educação, como na garantia de permanência e sucesso dos alunos;
- Uma educação democrática que se revele numa prática democrática interna, em nível de sistema e de escola;
- Uma gestão que situe o homem, nas dimensões pessoal e social, como centro e prioridade de sua 'gerência'. (2007, p. 213)

Temos então um texto com base em reflexões teóricas que sugere um instrumento político com o intuito de promover a transformação de uma realidade através de uma ação urgente e imediata.

Diante do exposto, cabe atentar para a divisão das responsabilidades de cada ente da Federação, que aqui é exposto nos dizeres de Demerval Saviani:

Na distribuição das competências entre as diversas instâncias de governo, a LDB incumbe aos municípios a manutenção da educação infantil, garantindo, com prioridade, o ensino fundamental. Aos estados cabe colaborar com os municípios na oferta do ensino fundamental e manter, com prioridade, o ensino médio. À União, no exercício da coordenação nacional da política de educação, compete prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, estabelecer diretrizes curriculares e realizar a avaliação do rendimento escolar de todos os graus de ensino que, juntamente com as escolas superiores privadas, compõem o sistema federal de ensino. Dentre as atribuições da União destaca-se, para os propósitos deste texto, o disposto no inciso I do artigo 9º: ‘elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.’ (2008, p. 176)

Importante destacar que essa divisão não é taxativa e não se esgota no Título IV, com a denominação Da Organização da Educação Nacional. Trata-se apenas do aspecto formal definindo a forma de organização destacando os âmbitos de competência dos sujeitos da referida organização.

Têm-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional um nova forma de atribuir ao ente município atribuições e responsabilidades não evidenciadas anteriormente. Faz-se necessário, dessa forma, um aprofundado conhecimento da legislação pertinente à educação e suas responsabilidades.

Nos dizeres de Iria Brzezinski, et al:

Foram aqui destacadas as competências do município que se configuram como as mais relevantes e urgentes, classificando-as em seis grandes áreas: as relacionadas à organização do Sistema Municipal de Ensino em si; as que se referem à colaboração do município com o estado e com a União; as que são diretamente relacionadas à organização curricular e administrativa dos diversos níveis e modalidades de ensino; as que indicam a forma por intermédio da qual deverá ser feita a coordenação das escolas do município; as relacionadas à arrecadação e utilização dos recursos públicos; as relativas à formação e valorização dos profissionais da educação. (2007, p. 214)

Visualiza-se como tarefa pioneira do município, a escolha da melhor forma para a sua organização, como uma das esferas do Poder Público, responsáveis pelo processo educativo. Faz-se como uma das prerrogativas da LDB a oportunidade de escolher pela forma mais adequada de organização de seu sistema de ensino, podendo estes ser: um sistema de ensino próprio; integrar-se ao sistema estadual de ensino; compor, com o sistema estadual, um sistema único de educação básica.

No tocante à colaboração do município com o Estado e a União, cabe ao município colaborar com o estado e com a União, e receber deles a colaboração necessária para o cumprimento de suas responsabilidades.

Destaca de forma clara no tocante à organização dos níveis e modalidades de ensino, os dizeres de Iria Brzezinski, et al:

Ao definir-se como responsável pela educação que se desenvolve em seu município, O Sistema Municipal de Educação deve organizar os níveis e modalidades de ensino a serem atendidos, contemplando pelo menos dois aspectos: organização administrativa e organização curricular. (2007, p. 216)

Ainda como competência dos municípios no que se refere à LDB, cabe salientar como um dos papéis mais importantes a coordenação e apoio às escolas que fazem parte de seu sistema, na medida em que é lá que a educação se concretiza. Têm-se um Sistema Municipal de qualidade, quando este é possuidor de escolas de nível, onde seus alunos recebem o instrumental necessário e desenvolvem-se para serem atores ativos da sociedade. Nesse sentido, o estabelecimento de estratégias se torna primordial para o atendimento dos objetivos da educação.

É necessário ainda aos gestores conhecer a nova configuração do município e conseqüentemente, a necessidade de compreender melhor os aspectos relacionados aos recursos destinados à educação, sem se concentrar simplesmente em como melhor aplicá-lo, como também saber o que lhe é devido na nova concepção descentralizada de responsabilidades e de regime de colaboração.

Faz-se indispensável aos dirigentes educacionais tomarem conhecimento dos aspectos, processos e estratégias que envolvem os recursos públicos destinados à educação. Esse conhecimento lhes trará a segurança necessária a uma gestão competente e comprometida com seu papel social.

Por fim, não menos importante no que diz respeito à competência dos municípios, faz-se necessário citar a formação e a valorização dos profissionais da educação. Este profissional é sem dúvida, peça-chave para um sistema comprometido com a qualidade do processo educacional. Torna-se necessário uma formação adequada e incentivos norteadores da valorização deste profissional.

Salienta-se que ao município, segundo a LDB, é primordial adaptar sua legislação educacional e de ensino às disposições da nova legislação. Há ainda a necessidade de o município estabelecer prazos e auxiliar as instituições educacionais na adaptação de seus estatutos e regimentos aos dispositivos da LDB e às suas próprias normas.

Têm-se na participação, no empenho e na luta do Sistema Municipal de Ensino, as funções que lhes são fundamentais para a construção de uma educação pública realmente democrática e de qualidade para todos.

3.11 O gestor municipal como garantidor do direito à educação

Se faz pertinente mostrar neste tópico um breve relato histórico trazido pela cartilha da Udime:

A partir da década de 1980, o mundo viveu significativas mudanças em termos econômicos, sociais e culturais. A transnacionalização da economia e o intercâmbio quase imediato de conhecimentos e padrões sociais e culturais têm provocado uma nova atuação dos Estados nacionais na organização das políticas públicas. Ao lado desses fatores, os compromissos assumidos pelo Brasil como signatário de acordos internacionais e os avanços conquistados na legislação imprimem ao gestor público o desafio de exercitar um novo modelo de gestão. Essa nova tendência se efetiva, de um lado, por um movimento de repasse de poderes e de responsabilidades dos governos centrais para as comunidades locais; de outro, na pressão social pelo compartilhamento dos espaços de atuação e de decisão.

Esse movimento no campo educacional se dá nos processos de descentralização da gestão escolar, hoje percebido como uma das mais importantes temáticas do debate educacional e um dos maiores desafios dos educadores e dos Dirigentes Municipais de Educação (DME).

Falar em gestão democrática nos remete aos quatro princípios constitutivos dessa prática: autonomia, participação, transparência e pluralidade. A gestão democrática das redes ou dos sistemas de ensino e das escolas públicas se coloca hoje como um dos fundamentos da qualidade da Educação – e como exercício efetivo da cidadania, que, assim como a democracia, se fundamenta na autonomia. E uma Educação emancipadora é condição essencial para a gestão democrática, que, na Educação Pública, passa pela sala de aula, pelo Projeto Político-Pedagógico (PPP) e pela autonomia da escola. (UDIME, 2012, p. 64 e 65)

A gestão democrática da Educação está associada ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que desencadeiem a participação social: na formulação de políticas educacionais, no planejamento, na tomada de decisões, na definição do uso de recursos e necessidades de investimento, na execução das deliberações coletivas, nos momentos de avaliação da escola e da política educacional.

Esses processos devem garantir e mobilizar a presença dos diferentes atores envolvidos e alcançar todos os níveis do sistema de ensino. Quanto mais representatividade houver, maior será a capacidade de intervenção e de fiscalização da sociedade civil.

3.12 Jurisprudência do TCE/RO sobre Educação

Com relação à Jurisprudência referente à desobediência aos ditames da LRF, interessante apreciar o fato delituoso e a decisão do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia referente a município onde, dentre outras infrações, deixou de obedecer os limites estabelecidos pela lei citada no que diz respeito aos índices de aplicação do dinheiro público em ações de desenvolvimento da educação.

EMENTA: GESTÃO FISCAL. EXERCÍCIO 2012. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL DO GUAPORÉ. NÃO ATENDEU AOS PRESSUPOSTOS DE REGULARIDADE FISCAL EXIGIDOS PELA LEI 101/2000.

Cuidam os presentes autos sobre a Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé, relativa ao 2º Semestre de 2012, de responsabilidade do Sr. Ângelo Fenali – Prefeito, que encaminhou os dados relativos ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 4º, 5º e 6º bimestres de 2012 e Relatório de Gestão Fiscal, em atendimento ao disposto na Lei Complementar nº 101/2000 e na Instrução Normativa nº 18/TCER/2006.

Em análise inicial, o Corpo Instrutivo encontrou algumas impropriedades, conforme descrito abaixo:

5 - CONCLUSÃO

Procedida à análise consolidada dos Relatórios Resumido da Execução Orçamentária do 1º, 2º e 3º bimestres de 2012 e do Relatório de Gestão Fiscal concernente ao 1º Semestre de 2012, do Poder Executivo Municipal de São Miguel do Guaporé, constatamos as seguintes impropriedades:

DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR ANGELO FENALI – PREFEITO MUNICIPAL (CPF Nº 162.047.272-49)

...

5.6 – Descumprimento às disposições contidas no artigo 1º, da Instrução Normativa nº. 18/TCER/2006 c/c o artigo 1º, da Portaria STN nº. 407/2011, em razão de não haver evidenciado no Anexo X – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e desenvolvimento do Ensino – MDE o percentual do montante mínimo de 25% das receitas resultantes de

impostos aplicadas em MDE, bem como o percentual mínimo de 60% concernente aos recursos do FUNDEB aplicados no pagamento de professores do ensino básico (item 3.1.4);

...

7 - CONCLUSÃO

Procedida à análise consolidada dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do 4º, 5º e 6º bimestres/2012, do Relatório de Gestão Fiscal, concernente ao 2º semestre/2012, e das justificativas apresentadas quanto às irregularidades apuradas na análise do 1º sem/12, do Poder Executivo Municipal de São Miguel do Guaporé, sob a responsabilidade administrativa do Excelentíssimo Senhor ÂNGELO FENALI – Prefeito do Município -, no período compreendido entre janeiro a novembro de 2012, e do Senhor CORNÉLIO DUARTE DE CARVALHO – Prefeito do Município – no mês de dezembro de 2012, constatamos as seguintes impropriedades:

DA IRREGULARIDADE REMANESCENTE, EM RELAÇÃO ÀS INFORMAÇÕES FISCAIS DO 1º SEMESTRE DE 2012, APÓS A ABERTURA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA, JÁ APRECIADA PELO RELATOR:

DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR ANGELO FENALI – PREFEITO MUNICIPAL NO PERÍODO DE JANEIRO A NOVEMBRO DE 2012 (CPF Nº 162.047.272-49).

...

7.6 – Infringência às disposições contidas no artigo 1º, da Instrução Normativa nº. 18/TCER/2006 c/c o artigo 1º, da Portaria STN nº. 407/2011, em razão de não haver evidenciado no Anexo X – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e desenvolvimento do Ensino – MDE o percentual do montante mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos aplicadas em MDE, bem como o percentual mínimo de 60% concernente aos recursos do FUNDEB aplicados no pagamento de professores do ensino básico;

...

DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR ZENILDO PEREIRA DOS SANTOS – PREFEITO MUNICIPAL NO EXERCÍCIO 2013 -, SOLIDARIAMENTE COM O SENHOR LAURI PEDRO ROCKENBACH – ASSESSOR CONTÁBIL (CRC-RO 3190/O-0).

...

a) **VALOR ANUAL DE APLICAÇÃO NAS AÇÕES DE EDUCAÇÃO**, e, conseqüentemente, do **PERCENTUAL APLICADO NO PERÍODO**, em relação às informações encaminhadas por meio do sistema LRF-NET e os demonstrados no Anexo X - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) -, parte integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bim/2012, encaminhado pelo Executivo Municipal em meio físico (Subitem 3.2.5);

Ficou evidente a busca na reparação ao dano social causado pelos gestores que não aplicaram de forma correta os recursos destinados à educação. Nesse sentido a LRF vem para ser um marco regulatório na gestão pública.

Em outra situação pode-se demonstrar a aplicação de forma correta dos recursos da educação. Onde o mesmo Tribunal julga a aplicação referente a educação de forma correta:

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHEIRAS. ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL (RREO – 1º AO 6º BIMESTRES E RGF 1º E 2º SEMESTRES). EXERCÍCIO DE 2012. NÃO ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS FIXADOS NA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Os presentes autos tratam do acompanhamento dos Relatórios Fiscais referentes ao exercício de 2012, da **Prefeitura Municipal de Castanheiras/RO**, de responsabilidade do Senhor **Alcides Zacarias Sobrinho**, na qualidade de Prefeito no exercício sob análise.

Os documentos que deram substrato a presente análise, foram encaminhados por meio eletrônico e documental em atendimento ao prescrito na Lei Complementar nº 101/2000 e Instrução Normativa nº 18/2006/TCE-RO, tendo sido analisados por esta Corte. Em razão disso, não há óbice a que tais atos venham a ser reexaminados, caso sobrevenha notícia da existência de irregularidade na gestão.

...

1.1 DO RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO

...

e) Das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (até o 6º Bimestre/2012)

Os dados remetidos pelo Executivo Municipal indicam a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo o FUNDEB, até o 6º Bimestre de 2012, nos percentuais de:

Quadro 5.

	Mínimo	Aplicado
a) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00%	31,06%
b) Remuneração dos Professores do Magistério do Ensino Básico vinculados ao FUNDEB.	60,00%	77,40%

Fonte: LRF-net, Relatório Técnico, fls. 201/207

É de se notar do quadro acima, que os percentuais demonstrados de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (31,06%) e na Remuneração dos Professores do Magistério do Ensino Básico (77,40%) vinculados ao FUNDEB ficaram acima do mínimo legalmente estabelecido, resultando no cumprimento às disposições contidas no art. 212, *caput*, da Constituição Federal e art. 20 da Lei nº 11.494/07, respectivamente.

Registre-se que, para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, é dado ênfase à despesa liquidada, entretanto esta e. Corte de Contas assentou entendimento no sentido de que tal aplicação é em relação à despesa paga. Nesse sentido, quando da análise da Prestação de Contas Anual, deverá ser verificado com maior profundidade o cumprimento de tais limites.

Em situações distintas a busca pela correta aplicação do recurso público é evidente, trazendo à tona a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para o ordenamento nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram tratados no decorrer do texto, diversos pontos acerca da temática relativa à Lei de Responsabilidade Fiscal.

De início, foi abordada a importância de uma regra mais rigorosa no trato da gestão pública, juntamente com a delimitação na abordagem da mesma direcionando o foco ao direito à educação.

Em seguida, buscou-se a abordagem acerca dos temas referentes à responsabilização do gestor público, buscando o planejamento como prerrogativa norteadora na gestão pública. Foi levantada ainda a competência do município na Constituição Federal de 1988 como também os deveres do gestor público frente à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda no desenvolvimento do trabalho, buscou-se mostrar a importância dos direitos sociais, em particular o direito à educação.

Foi abordado também o regramento constitucional e infra constitucional no que diz respeito às despesas pública e em particular as despesas relativas à educação e a gestão municipal.

A partir do 3º capítulo é abordado com mais profundidade o viés da educação trazendo sua vinculação constitucional, a responsabilidade dos municípios no que se refere à educação básica, o financiamento da educação, recursos que integram a base de cálculo para aplicação mínima na educação, particularidades do Fundeb, Lei de Diretrizes Básicas da Educação e os municípios e ainda alguns exemplos jurisprudenciais com ênfase na aplicação da LRF.

A partir do estudo desenvolvido sobre a importância da temática da Lei de Responsabilidade Fiscal ao ordenamento jurídico brasileiro, observou-se que o desenvolvimento dos direitos sociais passa por uma séria mudança de comportamento por parte do gestor público. Neste sentido, destaca-se a referida lei como instrumento de busca intermitente de eficiência na aplicação dos recursos financeiros.

Apresenta-se ao longo do trabalho que a educação, ao longo dos tempos, vem se mostrando fortalecida nessa busca de aplicação eficiente, visto que o incremento no desenvolvimento da educação vem sendo conseguido através de ações ordenadas e consistentes.

Através de ações relacionadas à transparência, preceituada pela LRF, vislumbramos o destino de investimentos que são obrigatórios para a educação, ainda que não

ocorra em sua plenitude, mas já evidenciando um novo caminho a ser percorrido pelos gestores públicos na busca pela educação de qualidade.

Observa-se uma maximização da importância do município como meio consecução de objetivos constitucionais como é o caso da educação. É no ente municipal que se vislumbra o alcance dos direitos sociais.

Imperioso salientar que, ainda com essa evolução do ponto de vista legal no tocante a gestão pública, não existe motivo concreto para comemoração. A educação brasileira ainda está muito aquém das nações desenvolvidas, visto que o trabalho é feito de forma muito lenta.

Necessário se faz uma reflexão por parte dos gestores no sentido de internalizar a importância que existe no trato da educação pública. É fator determinante de desenvolvimento de um país.

Os instrumentos apresentados para o desenvolvimento da educação, Lei de Diretrizes Básicas combinada com a Lei de Responsabilidade Fiscal, de nada vão servir se não forem utilizados de forma correta.

Trata-se de uma forma de investimento a longo prazo visto que os resultados só são apurados do médio para o longo prazo.

Com isso, fortalecer as práticas que apresentam sucesso e revisar os instrumentos que não tragam benefício efetivo para a sociedade, apresenta-se como a forma mais eficiente de buscar o caminho correto da evolução.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro. 4ª edição. Forense, 2008.

ARAÚJO, José Cordeiro de. (organizador) et al. **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira** – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 02v.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16ª Ed. rev. e atualizada por Djalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101/2000**. Brasília: Senado, 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 13/05/2014.

BRUNET, Júlio Francisco Gregory, BERTÊ, Ana Maria de Aveline, BORGES, Clayton Brito. **Qualidade do Gasto Público em Educação nas Redes Públicas Estaduais e Municipais**. Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIPremio/qualidade/MHqualidadeXIIIPTN/Qualidade_Gasto_Publico_Educacao.pdf Acesso em: 11 maio 2014.

BRZEZINSKI, Iria (organizadora) ET AL. **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo. 10ª Ed.: Cortez. 2007

CARVALHO, Deusvaldo. **LRF: doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CRUZ, Flávio da (Coordenador) et al. **Comentários à lei nº 4.320**. 3º Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo. 20ª edição, Atlas, 2007.

EUSTÁQUIO, Leandro. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Nº 101/2000 Dicas para realização de provas de concursos artigo por artigo**. 2ª edição. São Paulo. Podium, 2010.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo. Editora UNESP, 2000.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 12ª Ed. São Paulo: Atlas 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Financiamento Fundeb - Apresentação** Disponível em <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao> Acesso em: 15 abril 2014.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. Bahia. 3ª edição, JusPodivm. 2009

LONDERO, Daiane; MARCHIORE NETO, Daniel Lena ET AL. **A Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo jurídico-econômico**, Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1015, 12 abr. 2006. Disponível em: <HTTP://jus.com.br/revista/texto/8235>. Acesso em: 1 maio 2012.

MARTINS, Ives Gandra (organizador), NASCIMENTO Carlos Valder (organizador) ET AL. **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo. 6ª edição, Saraiva. 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo, 19. Ed.: Atlas. 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3ª Ed. Ver. E atual. – São Paulo: Editora dos Tribunais, 2010.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões (atualizada de acordo com a lei de responsabilidade fiscal – LRF)**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. São Paulo. 3ª edição revista e atualizada. Método. 2008.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao Fundeb: por uma outra política educacional**. Campinas. 3ª Ed. SP:Autores Associados, 2008 (Coleção Educação Contemporânea)

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gestão Fiscal (1157/2012). 13ª Sessão — Pleno, 08 de agosto de 2013.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado do Rondônia. Gestão Fiscal (0906/2012). 16ª Sessão — Pleno, 19 de setembro de 2013.

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Orientações ao dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas.** – São Paulo : Fundação Santillana, 2012. Disponível em http://www.fundacaosantillana.com.br/images/pdfs/caderno_Undime.pdf Acesso em: 11 maio 2014.