



O Papel do Gestor na Prestação de Contas dos Recursos da Educação e as Implicações Legais

Sergio Studart
CGU/Regional-AL
Maceió, 06 de dezembro de 2016.



O Papel do Gestor



O que é Gestão Pública?

Significa gerir a coisa pública, administrar, governar ou dirigir;

Princípios (Art 37. da Constituição Federal)

- L egalidade
- I mpersonalidade
- M oralidade
- P ublicidade
- E ficiência

O agente Público age conforme a previsão legal (na área privada faz-se tudo que não for vedado pela lei).



O que é Gestão Pública?

Princípios Administrativos

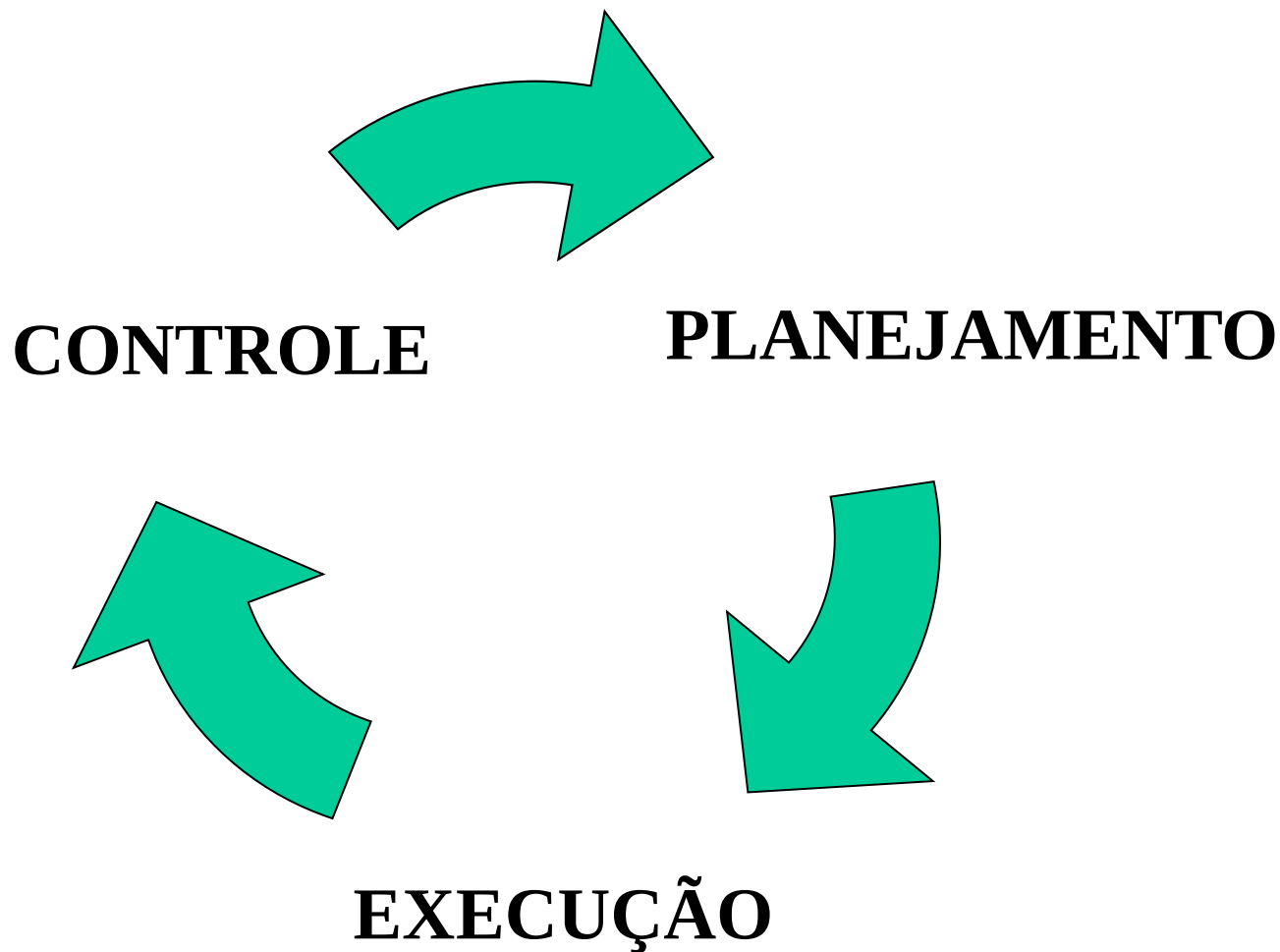
- **P**rudência
- **E**conomicidade
- **P**robidade Administrativa (art 3º 8.666/93)
- **R**azoabilidade
- **S**egregação de funções
- ...



Princípio não Escrito

**SUPREMACIA DO INTERESSE
PÚBLICO**

ATO DE GESTÃO





Sempre preciso fazer licitação?

LEI 8.666/93

DESPESA ANUAL / PELA NATUREZA DA COMPRA (Exemplo: Merenda, Material de Expediente...)

VALOR

Até R\$ 8 mil por ano

Até R\$ 80 mil por ano

De R\$ 80 mil até 650 mil

A partir de 650 mil

Última modalidade

TIPOS

DISPENSADA

CARTA CONVITE

TOMADA DE PREÇO

CONCORRÊNCIA

Pregão



Prestação de Contas dos Recursos da Educação



Processo de Pagamentos

- **Nota de empenho;**
- **Nota fiscal;**
- **Liquidação;**
- **Orçamentos (caso tenha havido a dispensa da licitação)**
- **Cópia do pagamento (cheque, transferência bancária);**
- **Recibos;**
- **Contrato e seus termos aditivos (se não for continuado);**
- **SICAF (Regularidade Fiscal e Trabalhista);**
- **Solicitação de pagamento.**



Fases da Despesa Lei nº 4.320/64

1ª - Empenho — contábil (emitir a nota de empenho no nome do fornecedor / com baixa no orçamento)

2ª - Liquidação — receber a mercadoria

3ª - Pagamento — emissão do cheque (transferências bancárias)



Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo Nº 22

- Em atendimento ao disposto no Art. 74 da Constituição Federal, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de **avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos Programas de Governo** e dos Orçamentos da União.
- A escolha do Programa de Governo para avaliação de sua execução se dá por um processo de **hierarquização de todos os programas** constantes da Lei Orçamentária Anual, utilizando-se para esse fim critérios de **relevância, materialidade e criticidade**.
- A partir de então, são geradas **ações de controle** com o fito de avaliar a **efetiva aplicação dos recursos** destinados ao **cumprimento da finalidade** constante da ação governamental.



Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo Nº 22

- Programa 1061- Brasil Escolarizado
- Ação 0E36 – **Complementação da União** ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb



Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo Nº 22

Amostra foi composta fiscalizações em realizadas em 4 estados e 120 municípios, no período de 2007 a 2009:

UF	Secretarias Estaduais	Municípios	Total
Alagoas	01	11	13
Bahia		15	15
Ceará		10	10
Maranhão		06	06
Pará	01	19	20
Paraíba		25	25
Pernambuco	01	24	25
Piauí	01	10	11
Total	04	120	124



Questões Estratégicas

1. A parcela do Fundeb destinada à **remuneração dos profissionais** vem contribuindo para a **valorização** dos mesmos e para a implantação do **plano de carreira**?
2. Há adequabilidade dos procedimentos de **contratação** e da **gestão dos recursos financeiros** disponibilizados?
3. Os entes **estruturam** adequadamente os **Conselhos** de Acompanhamento e Controle Social, fornecendo os meios necessários e estes **atuam** conforme desejado?



Subquestões Estratégicas (professores)

1.1 O pagamento dos **salários** dos professores ocorre de forma **tempestiva** e foi observada a **aplicação mínima de 60%** dos recursos do FUNDEB?

1.2 A **estruturação da carreira** e remuneração dos profissionais do magistério está **de acordo com a Lei**?



Subquestões Estratégicas (recursos financeiros)

2.1 São observados os preceitos da **legislação** quanto às contratações?

2.2 Há **adequada gestão** dos recursos financeiros disponibilizados?



Subquestões Estratégicas (conselhos)

3.1 Os Conselhos de acompanhamento e controle social são **estruturados** na forma prevista e a estes são fornecidos os **meios necessários** para a execução de suas atribuições?

3.2 Há evidências de que os conselhos venham **atuando** no controle social para **verificar a correta aplicação dos recursos** do fundo?



4.1. A parcela do Fundeb destinada à remuneração dos profissionais vem contribuindo para a valorização dos mesmos e para a implantação do plano de carreira?

4.1.1 O pagamento dos salários dos professores ocorre de forma tempestiva e foi observada a aplicação mínima de 60% dos recursos do Fundeb?

- Não atingimento do limite mínimo de aplicação de 60% dos recursos na remuneração dos professores: 39
- pagamentos com mais de 30 dias de atraso: 5

4.1.2 A estruturação da carreira e remuneração dos profissionais do magistério está de acordo com a Lei?

- falta de implantação integral do plano de carreira do magistério: 14



Descumprimento de limite mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício

“As **folhas de pagamento** de diretores de escola, de professores, coordenadores e supervisores pedagógicos, no exercício de 2011, totalizaram R\$ 2.809.577,78 (...). Esse total representa **46,75%** dos R\$ 6.009.998,37 (...) recebidos das transferências constitucionais do fundo, no mesmo período.”



Descumprimento de limite mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício

“O valor total da despesa foi levantado a partir dos documentos comprobatórios de despesas com folhas de pagamento e INSS disponibilizados pela prefeitura à equipe de fiscalização da CGU. O somatório **exclui os pagamentos relativos a abonos contabilizados e não pagos** aos profissionais do magistério.”



Indevida contabilização de despesas na parcela de 60% e não atendimento do limite determinado no art. 22 da Lei 11494/2007

“(...) o total de receitas recebidas em 2011 foi R\$ 3.197.742,10 e o total de despesas com pagamento dos profissionais do magistério foi R\$ 2.075.996,86 (...)”:
64,92%

“Entretanto, em 2011, verificou-se a contabilização indevida dos gastos relacionados a seguir como ações de educação básica, no total de R\$ 178.806,97, reduzindo desta forma o percentual aplicado para **59,33%**, abaixo do limite previsto no art. 22 da Lei 11.494/2007”



Indevida contabilização de despesas na parcela de 60% e não atendimento do limite determinado no art. 22 da Lei 11494/2007

“5.16. Despesas com pagamento de vale-alimentação e vale-transporte para professores podem ser custeadas com recursos do Fundeb?

Sim, observando-se os respectivos **âmbitos de atuação prioritária** dos entes federados, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal. Essas despesas, no entanto, devem ser custeadas apenas com a **parcela dos 40%** dos recursos do Fundeb, visto que são classificadas como despesas **indenizatórias e não remuneratórias.**”

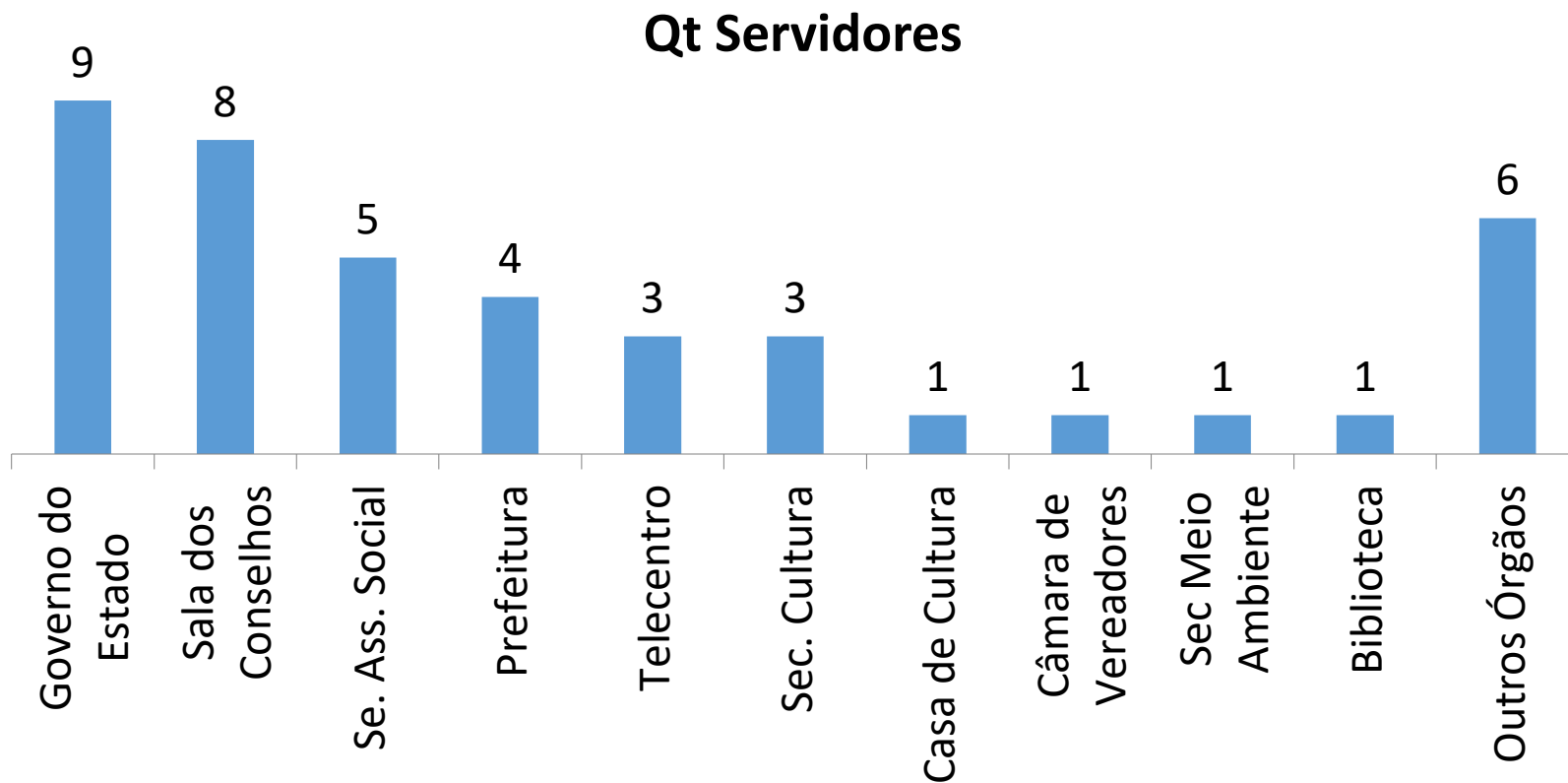


Pagamento de profissionais que não atuam no âmbito da educação básica de atuação prioritária do município

“servidores da Secretaria de Educação de (...), mesmo tendo seus **salários pagos com recursos do FUNDEB e lotados na Secretaria Municipal de Educação, não estão atuando diretamente na área de educação ou no âmbito da etapa da educação básica de atuação prioritária do respectivo município**, estando, portanto, em desacordo com o disposto no Art. 21, da Lei nº 11.494/2007”



Pagamento de profissionais que não atuam no âmbito da educação básica de atuação prioritária do município





Evolução IDEB x Valor Aluno/Ano - Redes Públicas Municipais de Educação Básica

UF	IDEB 2009	IDEB 2011	Fundeb 2009 (R\$ x 10 ⁶)	Fundeb 2011 (R\$ x 10 ⁶)	Evolução IDEB -X	Evolução Fundeb - Y	X/Y	Ordem (Brasil)
CE	3,85	4,3	2.051,43	3.094,58	11,69%	50,85%	0,23	4º
PB	3,25	3,55	731,50	1.051,19	9,23%	43,70%	0,21	5º
BA	3,2	3,5	3.158,36	4.704,59	9,37%	48,96%	0,19	6º
RN	3,2	3,4	629,57	874,00	6,25%	38,83%	0,16	9º
PE	3,35	3,55	1.689,02	2.381,11	5,97%	40,98%	0,15	10º
SE	3,1	3,25	459,60	643,05	4,84%	39,92%	0,12	15º
PI	3,65	3,85	775,37	1.126,90	5,48%	45,34%	0,12	16º
MA	3,55	3,65	1.958,71	3.056,47	2,82%	56,04%	0,05	23º
AL	3,05	3,05	822,04	1.189,99	0,00%	44,76%	0,00	26º



Evolução IDEB x Valor Aluno/Ano - Redes Públicas Municipais de Educação Básica

UF	Rede	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011	IDEB 2013	IDEB 2015
Al Al	Pública	2,4	3,1	3,4	3,5	3,7	4,3
Al AF	Pública	2,3	2,6	2,7	2,6	2,8	3,2
(R\$ x 10⁶)	Municipal	--	551,29	807,02	1.189,98	1.338,76	1.668,32
Al - ANOS INICIAIS - 1º AO 5º							
AF - ANOS FINAIS - 6º AO 9º							
FONTE IDEB: INEP							
FONTE FUNDEB: FNDE							



Evolução IDEB x Valor Aluno/Ano - Redes Públicas Municipais de Educação Básica

UF	Rede	IDEB 2013	IDEB 2015	Fundeb 2013 (R\$ x 10 ⁶)	Fundeb 2015 (R\$ x 10 ⁶)	Evolução IDEB -X	Evolução Fundeb - Y	X/Y
Al	Pública	3,7	4,3	1.338.76	1.668.32	16,22%	24,62%	53,70%



4.2.2 Há adequada gestão dos recursos financeiros disponibilizados?

- Movimentação dos recursos fora da conta específica: 21 fiscalizações
- Falta de aplicação financeira dos recursos: 17
- Pagamentos em desconformidade com a legislação: 52 (41,9%)
- Realização de despesas incompatíveis com o objeto do Fundo: 73 (**58,9%**)



Conta Específica

- Utilização de duas contas bancárias para movimentar os recursos do FUNDEB.
- Perguntas Frequentes da Coordenação de Operacionalização do Fundeb, item 2.10: ***“A conta do Fundeb pode ser mudada ou desdobrada em mais de uma conta?”***

*(...) Quanto à criação de outra conta para transferência ou divisão dos recursos do Fundeb, a legislação federal não trata dessa possibilidade (...) Entretanto, caso isso seja julgado necessário (...) as características da nova conta, quanto à **exclusividade de crédito apenas de recursos do Fundo e quanto à publicidade da sua movimentação, junto aos órgãos de acompanhamento e controle (...), devem ser mantidas**”*



Aplicação Financeira

LEI Nº 11.494/2007 - regulamenta o FUNDEB

Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja **superior a 15 (quinze) dias** deverão ser aplicados em **operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública**, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

Parágrafo único. Os **ganhos financeiros** auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na **mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições** estabelecidas para utilização do **valor principal** do Fundo



Inexistência de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB por mais de 15 dias

“ (...) valores das transferências relativas aos exercícios de 2007 e 2008, permaneceram por mais de 15 (quinze) dias sem a devida aplicação financeira, ou seja, valores em conta, sem previsão de uso e inertes, ocasionando perda financeira, contrariando o que preconiza o art. 20 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.”



Saques na boca do caixa

AG	Conta	Data	Ag. Origem	Lote	Hist.	Doc.	Valor (R\$)
		29/12/08		12816	002 CHEQUE	850307	421.564,25
		29/12/08		12816	002 CHEQUE	850309	330.540,00
		30/12/08		12329	002 CHEQUE	850310	444.495,23
Total							1.196.599,48

Exemplo de “saques na boca do caixa” ocorrido em Conta do Fundeb momentos antes do novo prefeito tomar posse.



Despesas inelegíveis

- Serviços de divulgação (som);
- Serviço de elaboração de PCC (Plano de Cargo de Carreira);
- Locação de imóvel para funcionamento de atividade não relacionada diretamente com educação básica (telecentro);
- Confecção de camisas, uniformes etc;
- Benefícios indiretos a servidores (plano de saúde, previdência complementar etc);
- Tarifas bancárias;
- Gêneros alimentícios;
- Multas e juros (água, energia, DETRAN etc).

Continua...



Despesas inelegíveis

- Lavagem de veículos de outras secretarias
- Aquisição de computadores para serem utilizados em outras secretarias;
- Vestuário para banda de fanfarra;
- Locação de veículos para transporte de pessoas;
- Material agrícola;
- Placas e material de sinalização de vias;
- Construção de quadras esportivas fora da escola;
- Material de propaganda;
- Produção de vídeo.
- Etc;



4.3 Os entes estruturam adequadamente os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, fornecendo os meios necessários e estes atuam conforme desejado?

- 4.3.1 Os Conselhos de acompanhamento e controle social são estruturados na forma prevista e a estes são fornecidos os meios necessários para a execução de suas atribuições?
- 4.3.2 Há evidências de que os conselhos venham atuando no controle social para verificar a correta aplicação dos recursos do fundo?



Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo Nº 22

- Percentuais de constatações:
 - 58,89%, despesas incompatíveis com o objeto do Fundo;
 - 41,12% montagem, direcionamento e simulação de processos licitatórios;
 - 41,93% pagamentos em desconformidade com a legislação;
 - 16,9% saque “na boca do caixa”;
 - 33,06% conselhos não acompanharam a execução dos recursos
 - 48,38% não supervisionaram a realização do censo escolar; e
 - 49,19% dos conselhos visitados não receberam capacitação no período examinado.



Implicações Legais

Armazenamento de merenda escolar



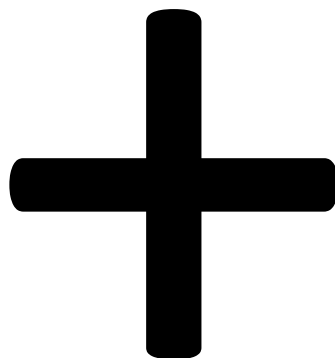


Operação Conjunta





Operação Conjunta





Operação Conjunta

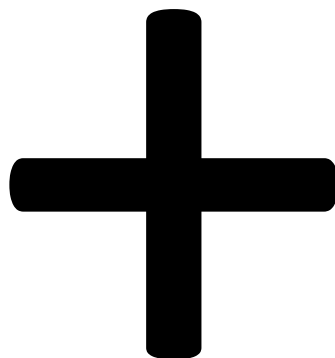
MPF

Ministério Público Federal

**Procuradoria
da República
em Alagoas**



Operação Conjunta



Operação Conjunta





Operação Conjunta





Operação Conjunta

Operação FARNEL

Escolas Estaduais e Municipais



Absurdos Comprovados

- Cheques não preenchidos mas assinados em poder dos fornecedores;
- Mercadoria entregue não correspondendo à registrada na nota fiscal;
- Propina recebida, em moeda corrente, pelo ordenador de despesa da escola (Diretor);
- Gêneros alimentícios entregue a gestores como forma de propina disfarçada;



Absurdos Comprovados

- **Diversas irregularidades nos pagamentos, inclusive no preenchimento dos cheques;**
- **Execução de despesas sem licitação;**
- **Empresas de posse de diversos carimbos de empresas fornecedoras de orçamentos, inclusive um carimbo de liquidação (atesto), da escola;**



Resultado da Operação

façaacoisacerta



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

**Av. Comendador Gustavo Paiva, nº 2.789, Ed. Norcon
Empresarial, sala 409 - Mangabeiras,
Maceió/AL - CEP: 57.031-530**

**Tel: (82) 4009-6350
E-mail: cgual@cgu.gov.br**