

Uma conversa sobre os CACS Fundeb no âmbito dos municípios

Com base na lei 14.113/2020 e em relatório de pesquisa sobre os CACS Fundeb do Piauí da Profa. Dra. Rosana Evangelista da Cruz (UFPI)

José Marcelino de Rezende Pinto
USP
Fineduca
CACS União

Tarefa difícil, hoje:
Falar para quem é fiscalizado
pelo CACS

Ninguém gosta de ser
fiscalizado

Por que a existência de um CACS
autônomo e atuante é
fundamental na vida de um
Secretário de Educação?

Porque o Secretário é o ordenador
de despesa (na lei)

Um CACS atuante é garantia de um sono tranquilo... **no futuro!**

É a proteção contra chefes do Executivo nem sempre bem intencionados

+ **IMPORTANTE:**

É fazer o dinheiro chegar nas escolas, nos alunos e melhorar a qualidade da educação

COMPOSIÇÃO MÍNIMA OBRIGATÓRIA (ART. 34)

- a) 2 representantes do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos 1 da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- b) 1 representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas;
- e) 2 representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 1º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver:

- I - 1 representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME);
- II - 1 representante do Conselho Tutelar indicado por seus pares;
- III - 2 representantes de organizações da sociedade civil (que desenvolvam atividades relacionadas à educação ou ao controle social dos gastos públicos);
- IV - 1 representante das escolas indígenas;
- V - 1 representante das escolas do campo;
- VI - 1 representante das escolas quilombolas.

Formas de indicação (§ 2º) e impedimentos: (§ 5º)

I - nos casos das representações dos órgãos municipais e das entidades de classes organizadas, pelos seus dirigentes;

II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, em **processo eletivo** organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas **entidades sindicais** ;

IV - nos casos de organizações da sociedade civil, em **processo eletivo** dotado de ampla publicidade, vedada a participação de entidades que figurem como beneficiárias de recursos fiscalizados pelo conselho ou como contratadas da Administração da localidade a título oneroso.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I - titulares dos cargos de Prefeito e de Vice-Prefeito e de Secretário Municipal, bem como seus cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou ao controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, desses profissionais;

III - **estudantes que não sejam emancipados**;  (EJA)

IV - pais de alunos ou representantes da sociedade civil que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito do Poder Executivo.

Aspectos relevantes:

§ 6º O presidente do conselho será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo.

§ 7º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I - não é remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro (..)

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

§ 8º Para cada membro titular deverá ser nomeado um suplente (..)

Aspectos relevantes: (cont.)

§ 9º O mandato dos membros dos conselhos do Fundeb será de 4 anos, vedada a recondução para o próximo mandato (..)

§ 10. Na hipótese de inexistência de estudantes emancipados, representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz.

§ 11. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão em sítio na internet informações atualizadas sobre a composição e o funcionamento dos respectivos conselhos de que trata esta Lei, incluídos:

- I - nomes dos conselheiros e das entidades ou segmentos que representam;
- II - correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o conselho;
- III - atas de reuniões;
- IV - relatórios e pareceres;
- V - outros documentos produzidos pelo conselho.

§ 12. Os conselhos reunir-se-ão, no mínimo, trimestralmente ou por convocação de seu presidente.

Atribuições do CACS (municipal): (art. 33)

- I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo (...);
- II - convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;
- III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos, os quais serão imediatamente concedidos, devendo a resposta ocorrer em prazo não superior a 20 (vinte) dias, referentes a:
 - a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e de serviços custeados com recursos do Fundo;
 - b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;
 - c) convênios com as instituições a que se refere o art. 7º desta Lei (Ed. Infantil, Especial e Campo);
 - d) outras informações necessárias ao desempenho de suas funções;

Atribuições do CACS (municipal) (cont.):

IV - realizar visitas para verificar, in loco, entre outras questões pertinentes:

- a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;
- b) a adequação do serviço de transporte escolar;
- c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim.

§ 2º Aos conselhos incumbe, ainda:

I - elaborar parecer das prestações de contas (..) (a ser apresentado ao Poder Executivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo de prestação de contas do Fundo Art. 31, § único)

II - supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação (..);

III - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, com a formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e o encaminhamento deles ao FNDE.

Do Registro de Dados Contábeis, Orçamentários e Fiscais

Art. 36. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como os referentes às despesas realizadas, ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis (..) e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Art. 37. As informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais disponibilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (..) deverão conter os detalhamentos relacionados ao Fundeb e à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Art. 38. A verificação do cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos do Fundeb, estabelecidos nos 212 e 212 da CF em ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino será realizada por meio de registro bimestral das informações em sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação, mantido pelo Ministério da Educação. (SIOPE)

§ 1º A ausência de registro das informações de que trata o caput deste artigo, no prazo de até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, ocasionará a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito (..).

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

Possibilidade do CACS ser uma câmara específica do Conselho Municipal de Educação

Art. 48. Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, com instituição de câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do caput e nos §§ 1º, 2º, 4º e 5º do art. 34 desta Lei.

§ 1º A câmara específica de acompanhamento e de controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb a que se refere o caput deste artigo **terá competência deliberativa e terminativa**.

§ 2º Aplicar-se-ão para a constituição dos conselhos municipais de educação as regras previstas no § 5º do art. 34 desta Lei. (**impedimentos**)

Obs: Também previsto no §4º do art. 15 de LC 220/2025 (SNE)

Análise de alguns resultados da pesquisa sobre o CACS Fundeb do PI (Profa. Rosana Evangelista da Cruz)

Questionário enviado a todos os CACS:
Retorno: 48 CACS municipais (21%) e 1 CACS estadual;
101 respondentes: (+ entrevistas com TCE-PI e CGU)

Tabela 2 – Categoria representada no Conselho do Fundeb

	Frequência	Porcentagem
Professores da Educação Básica Pública	17	17%
Diretores das Escolas Básicas Públicas	16	16%
Conselho Municipal de Educação	14	14%
Poder Executivo Municipal	13	13%
Pais de Alunos da Educação Básica Pública	12	12%
Organizações da Sociedade Civil	10	10%
Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas Públicas	7	7%
Escolas do Campo	3	3%
Conselho Tutelar	2	2%
Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)	2	2%
Estudantes da Educação Básica Pública	1	1%
Conselho Estadual de Educação	1	1%
Representante da Secretaria da Assistência Social	1	1%
Sindicato	1	1%
Sindicato dos servidores públicos	1	1%
Total	101	100%

Fonte: dados da pesquisa

A questão direcionada aos conselheiros para arguir sobre a categoria representada era de múltipla escolha, havendo espaço para informar outra categoria que não estivesse no rol das 12

Tabela 6 – As principais funções do CACS Fundeb na opinião dos/as conselheiros/as respondentes

Funções do CACS Fundeb	Frequência
Acompanhar as despesas feitas com os recursos do FUNDEB	78%
Acompanhar as prestações de contas do FUNDEB	74%
Acompanhar as receitas recebidas pelo FUNDEB	61%
Emitir parecer sobre as prestações de contas do FUNDEB	57%
Acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB	53%
Acompanhar a aplicação dos recursos financeiros à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	51%
Analisar documentos de licitação de obras e serviços com recursos do FUNDEB	43%
Acompanhar a elaboração da proposta orçamentária	33%
Acompanhar a aplicação dos recursos financeiros do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino	29%
Acompanhar a aplicação dos recursos financeiros do Plano de Ações Articuladas (PAR)	24%
Supervisionar o censo escolar anual	20%

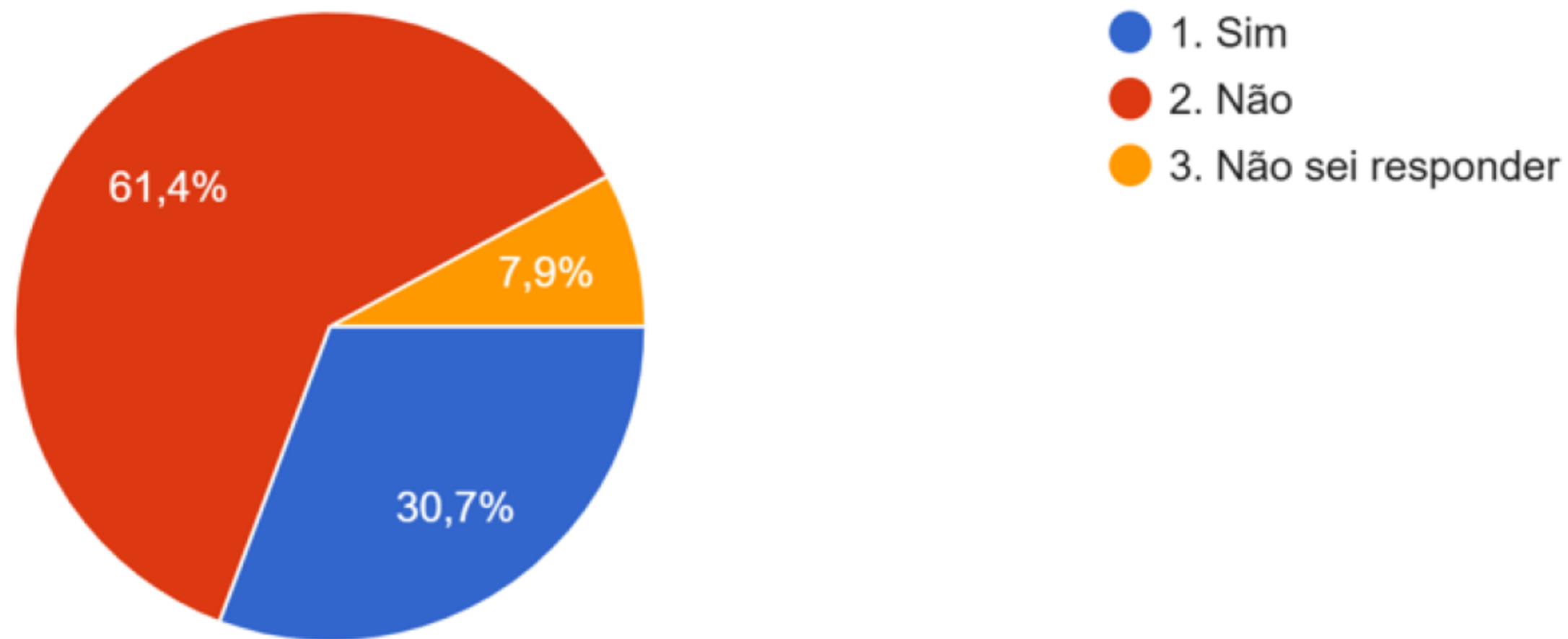
Fonte: dados da pesquisa.

Tabela 7 - Condições asseguradas pelo Poder Público para o funcionamento do Conselho do FUNDEB, segundo conselheiros participantes

Condições	Frequência
Sala para funcionamento – reuniões e arquivos dos materiais do Conselho	70%
Equipamentos (computador com acesso à internet, armários, telefone, impressora, ...)	49%
Pessoal de apoio ao funcionamento do Conselho	42%
Material de escritório necessário ao registro e ao desenvolvimento das atividades do Conselho	38%
Transporte para as inspeções	30%
Custeio de transporte para os conselheiros participarem das reuniões	24%
Lanche nos dias de reuniões	20%
Site do Conselho na internet (com apoio técnico para a atualização)	12%
Nenhuma	13%

Fonte: dados da pesquisa

Gráfico 2 – Existem plantões fora dos dias de reunião para a análise das contas do FUNDEF



Fonte: dados da pesquisa

dinâmica de funcionamento do CACS.

Tabela 10 – Atividades desenvolvidas pelo conselheiro

Atividades	nº
Participo das reuniões	95%
Analiso a folha de pagamento da Prefeitura paga com os recursos do FUNDEB	63%
Participo da elaboração do parecer de prestação de contas do conselho	39%
Analiso documentos referentes à empenho, liquidação e pagamento de obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB e extratos bancários	34%
Participo de visitas nas escolas para fiscalizar o Transporte Escolar	27%
Analiso documentos referentes à licitação de obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB,	25%
Participo de plantões para a análise das contas, fora das reuniões	24%
Participo de visitas para inspecionar obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB	17%

Fonte: dados da pesquisa

quais o CACS deve ter acesso.

Tabela 11 - Documentos disponíveis para análise dos conselheiros do CACS Fundeb

Documentos	Frequência
Registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do Fundo	75%
Extratos bancários das contas do FUNDEB	66%
Notas de empenho, liquidação e pagamento com os recursos do FUNDEB,	64%
Folhas de pagamento das escolas e secretaria de educação	63%
Demonstrativos do uso dos recursos do Programa de Transporte Escolar (PNATE)	40%
Demonstrativos do uso dos recursos do Programa de Apoio à EJA (PEJA)	23%
Dados do Censo Escolar	22%
Termos de convênios firmados com instituições não públicas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos) que oferecem atendimento à educação básica	13%
Demonstrativos do uso dos recursos do Plano de Ações Articuladas (PAR)	13%

Fonte: dados da pesquisa

Os documentos mais frequentes são os relacionados com a prestação de contas dos

Oficiais dos Municípios, pode ser verificada a seguir.

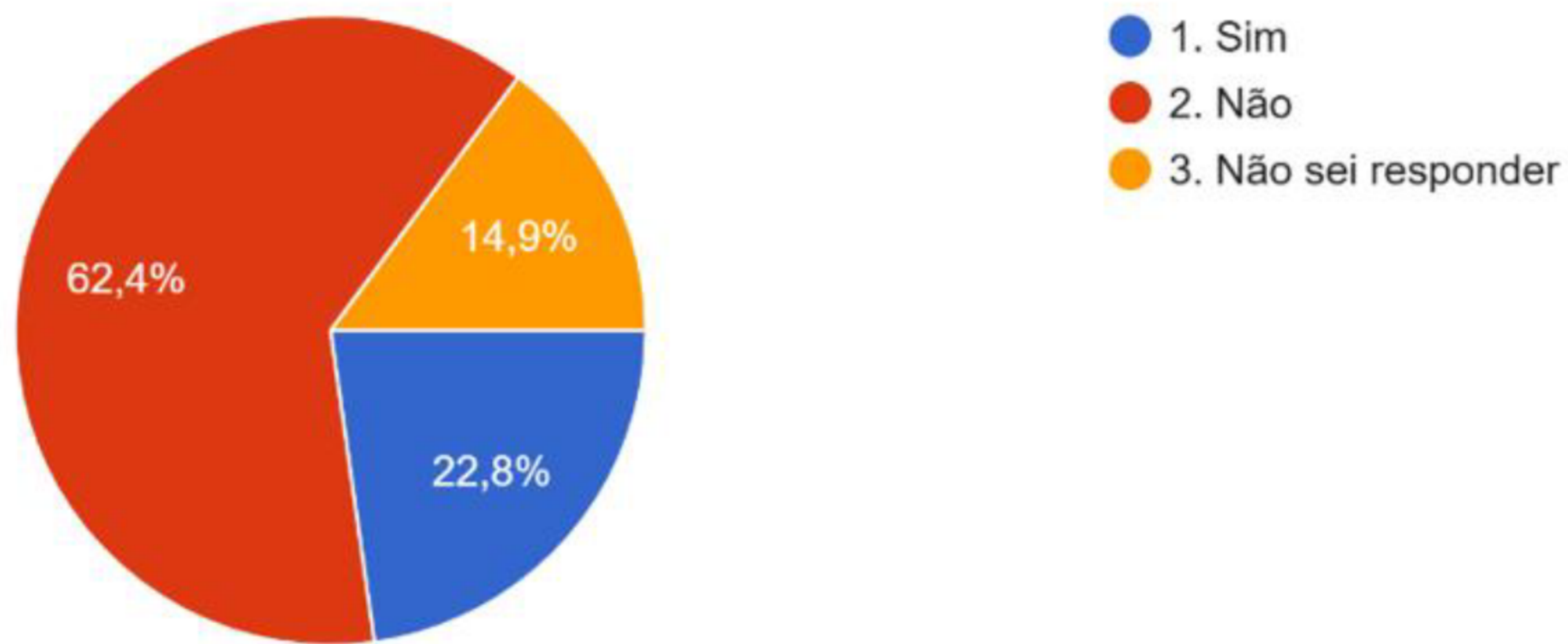
Tabela 13 – Categoria do presidente e vices dos CACS Fundeb do Piauí

Categoria do presidente ou vice	Presidente		Vice	
	Nº	%	Nº	%
Diretores das escolas básicas públicas	86	38,2	40	17,8
Professores da educação básica pública	50	22,2	48	21,3
Conselho Municipal de Educação (CME)	24	10,7	26	11,6
Pais de alunos da educação básica pública	20	8,9	41	18,2
Servidores técnicos-administrativos das escolas básicas públicas	18	8,0	36	16,0
Organizações da sociedade civil	16	7,1	16	7,1
Escolas de campo	5	2,2	11	4,9
Conselho Tutelar	3	1,3	05	2,2
Estudantes da educação básica pública	2	0,9	02	0,9
Escolas Quilombolas	1	0,4	0	0,0
Total	225	100	225	100

Fonte: TCE-PI (2024)

A presidência do CACS, como pode ser observado, tem hegemonia do governo, isto porque, embora seja proibido a assunção dessa função pelos representantes do Poder Público,

Gráfico 4 – Houve capacitação inicial para os conselheiros do CACS?



Fonte: dados da pesquisa.

Os conselheiros informaram em sua maioria (62%) que não houve capacitação inicial

Gráfico 7 – A formação foi suficiente para prepará-lo para o exercício das funções do Conselho?

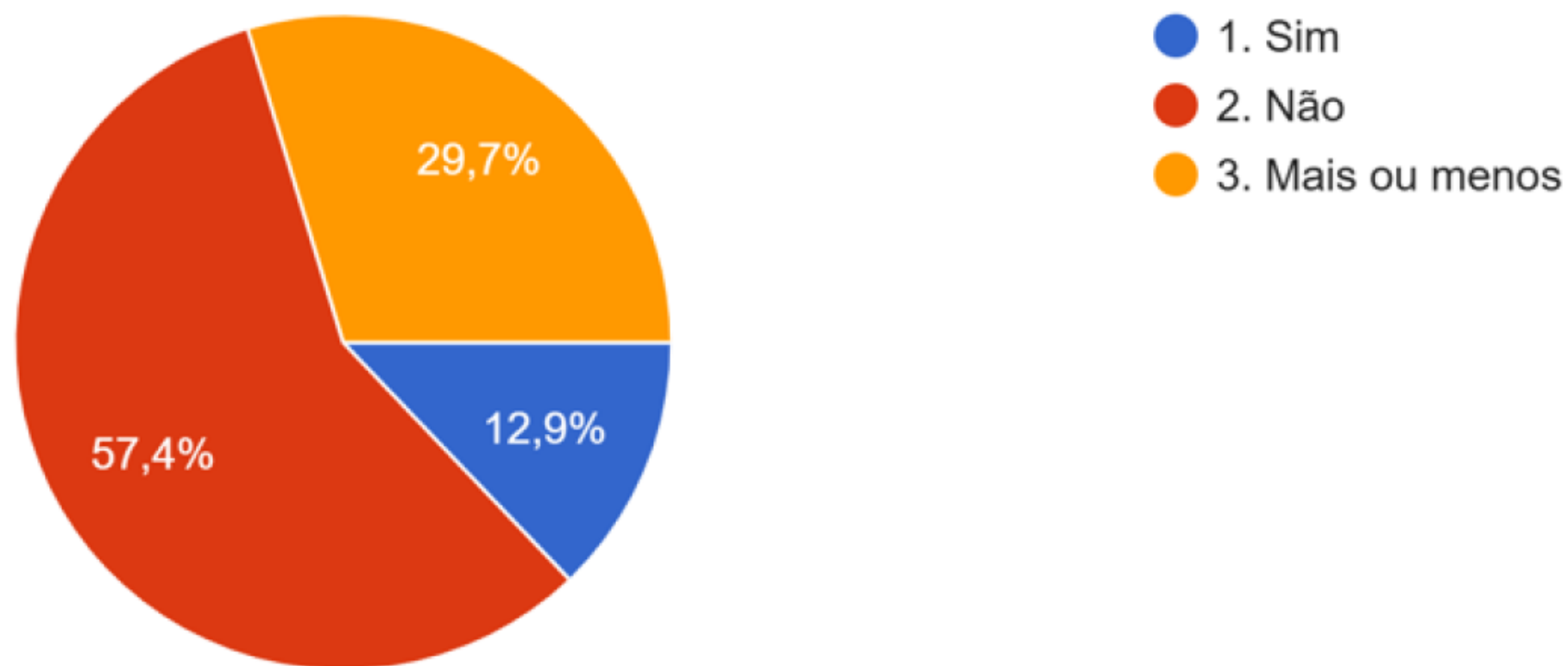


Tabela 15 – Dificuldades dos conselheiros para o exercício do controle social do Fundeb

Dificuldades para o exercício do controle social	Frequência
Falta de capacitação/ formação para os conselheiros	47%
Os conselheiros não têm tempo para analisar documentos de prestação de contas antes das reuniões	39%
Falta de domínio dos conselheiros sobre o conteúdo contábil do Fundo,	37%
Pouco tempo para a análise das contas	26%
Falta de quórum nas reuniões	23%
Os documentos de prestação de contas são de difícil compreensão	23%
Espaço físico de funcionamento é inadequado para o Conselho	20%
O tempo das reuniões é insuficiente para analisar as contas	16%
Os documentos de prestação de contas não são enviados com antecedência	16%
Não reconhecimento da legalidade das ações do Conselho por parte do Poder Público	11%
Desconhecimento dos mecanismos de financiamento da educação	11%
Falta de parcerias com outros órgãos institucionais de controle	10%
Falta de acesso à informação e às atas produzidas	9%
Dificuldade no relacionamento Conselho e Poder Público	8%

Quadro 12 – Temas de interesse dos conselheiros para a formação

Tema	Conteúdo	Frequência	
		nº	%
Prestações de contas	Contabilidade para análise de balancetes e planilhas de prestação de contas, visando a elaboração de pareceres; licitação; termos contábeis; aula prática com documentos: “como entender e encontrar os erros na documentação”	34	28%
Controle Social CACS	Importância da fiscalização e da atuação do conselho, atribuições e atuação do CACS. Papel, atribuições e responsabilidades dos conselheiros	32	26%
Fundeb	Importância, composição, distribuição dos recursos e regras de utilização	21	17%
Orçamento público e financiamento da educação	Financiamento público e recursos da educação, PAR, Transporte Escolar, Siope, Folha de pagamento	9	7%
Outros (genéricos)	Visão da educação; gestão financeira eficiente e transparência; apoio à gestão escolar e formação de gestores; monitoramento e avaliação de resultados; valorização e capacitação dos profissionais da educação; gestão de projetos; cooperação internacional; gestão da inovação; gestão estratégica; preparação escolar infantil; diversidade e inclusão; normas e leis; direitos, deveres e legalidades; merenda da escola; Censo Escolar; temas de interesse do Conselho; mais esclarecimento do poder público	9	7%
Sem especificação	Générico – formação completa um pouco de cada coisa; capacitação; treinamento; todos; tudo; que contemplam nossas dúvidas; formação continuada; Ensino-aprendizagem; sem opinião	18	15%
Total		123	100%

Fonte: dados da pesquisa. Embora tenham sido 101 respondentes, alguns colocaram mais do que uma demanda de formação

As necessidades formativas foram coletadas em questão aberta direcionada aos 101

O que dizem os representantes dos órgãos de controle

Os órgãos ponderam que o fato de que o CACS ser composto por conselheiros oriundos de vários setores da sociedade, nem sempre com capacitação prévia para analisar documentação, demanda políticas de formação continuada, que são necessárias, mas não suficientes para a sua efetividade, pois, além capacitação, é necessária a estrutura para o trabalho do Conselho. Por isto, o entrevistado CGU 2 defende a criação de um fundo para a manutenção do conselho, reservado para ele, mas que deveria ser gerido pelo próprio poder público, devido o seu dever de assegurar as condições de funcionamento do CACS

É importante destacar a importância das atas para o monitoramento do próprio controle social. A CGU, por exemplo, em suas inspeções na área da educação, solicita os relatórios com os pareceres sobre as contas do Fundeb e as atas de reuniões, visando averiguar se elas estão ocorrendo sistematicamente. No entanto, tem averiguado “muita deficiência, a maioria dos Conselhos é só proforma, é só pra assinatura. Tem alguns casos que a gente constatou que eles sequer se reúnem” (Entrevista CGU 1). Essa realidade, também indicada na pesquisa de Gonçalves (2015), entre outros, reafirma a importância da efetividade no funcionamento do CACS e também de sua organização.

Duas palavras finais sobre temas relevantes

- 1- O atual indicador usado no VAAR para aferir a “evolução de indicadores de atendimento” (CF) não cumpre esse papel;
- 2- Existe um superávit acumulado de R\$ 28,3 da cota federal que não está sendo usado para atender a meta fiscal (DOU 6/fev/2026).

Obrigado!