

VOTO

Trata-se do relatório da Auditoria de Natureza Operacional (Anop) realizada no Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb), no período de 4/7 a 16/12/2019, objetivando analisar, sob a ótica do controle externo, o modelo atual desse fundo, com previsão constitucional de término de vigência em 31/12/2020, e identificar oportunidades de melhoria na sua concepção, operacionalização e **accountability**, a fim de proporcionar subsídios às discussões em curso no Congresso Nacional acerca do seu novo marco jurídico, no âmbito das seguintes proposições:

a) Proposta de Emenda Constitucional 15/2015, de autoria da Deputada Federal Raquel Muniz e relatoria da Deputada Federal Professora Dorinha Seabra Rezende;

b) Proposta de Emenda Constitucional 65/2019, de autoria do Senador Randolfê Rodrigues e outros e relatoria atual do Senador Flávio Arns;

c) Proposta de Emenda Constitucional 33/2019, de autoria do Senador Jorge Kajuru e outros e relatoria atual do Senador Zequinha Marinho.

2. A fiscalização em tela visa, também, atender à solicitação formulada pelo Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), por meio do Ofício 96/2019/CFFC-P, de 11/7/2019, em face da aprovação do Requerimento 67/2019, de sua autoria, objeto do TC 021.043/2019-1, para realização de auditoria com fins de analisar *“a real contribuição do Fundeb quanto à qualidade da educação básica (efetividade dos recursos aportados), à equalização de oportunidades educacionais pelos mecanismos de financiamento da educação e à transparência no uso dos recursos”*.

3. Instituído em 2006, pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional 53/2006, e regulamentado pela Lei 11.494/2007, pelos Decretos 6.253/2007 e 6.278/2007 e por portarias ministeriais anuais que fixam o cálculo dos valores por aluno, o Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, no total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes de impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

4. Segundo seu arcabouço jurídico, o Fundeb objetiva: a) promover a redistribuição de recursos vinculados à educação; b) contribuir para a equalização das oportunidades educacionais; c) assegurar a valorização dos profissionais do magistério.

5. O Fundeb foi criado para garantir os investimentos na educação básica – o que inclui creches, pré-escolas, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA) –, cuja destinação é feita de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas públicas e conveniadas da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior.

6. Os recursos do Fundeb só podem ser gastos em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que o mínimo de 60% dos recursos anuais deve ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício, como professores, diretores e orientadores educacionais. Já o restante pode ser utilizado em uma série de ações, a exemplo do pagamento de outros profissionais ligados à educação, como auxiliares administrativos, secretários de escola, merendeiras etc., da formação continuada de professores, da aquisição de equipamentos, da construção de escolas e da manutenção de instalações.

7. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim, para cujos integrantes o Ministério da Educação (MEC) promove ações de capacitação.

8. Atualmente, 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 (IPI Exportações); Desoneração das Exportações (Lei Complementar 87/1996); 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; receita da dívida ativa tributária, de juros e de multas relativa aos impostos acima relacionados.

9. Ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos da União, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno, oriundo dos recursos próprios do respectivo Fundo, não alcançar um mínimo definido nacionalmente (Valor Aluno Ano – VAA). A ideia é assegurar ao menos o valor mínimo na formação de todo estudante do país, já que os valores arrecadados pelos estados variam conforme a economia local. Consoante a Portaria Interministerial MEC/MF 7/2018, em 2019, o VAA ficou definido em R\$ 3.238,52.

10. No primeiro ano de sua vigência, em 2007, o aporte de recursos do governo federal ao Fundeb foi de R\$ 2 bilhões. Posteriormente, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país.

11. Em 2019, o Fundeb movimentou R\$ 166,61 bilhões, sendo R\$ 151,4 bilhões de arrecadação estadual e municipal e R\$ 15,14 bilhões de complementação da União. Nove estados, todos das regiões Norte e Nordeste, precisaram receber a complementação do governo federal para atingir o mínimo do valor por aluno: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

II

12. O Fundeb é uma importante ferramenta de redistribuição de recursos em âmbito federativo, sendo, atualmente, a principal fonte de financiamento da educação básica pública. Em 2019, a cada R\$ 10 investidos na educação básica no Brasil, R\$ 6 vieram desse fundo, o que correspondeu a 63% das verbas alocadas pelo setor público na educação básica e a 2,3% do PIB do país.

13. A execução da presente auditoria foi considerada prioritária não apenas em razão da importância social e da materialidade do Fundeb mas, também, da oportunidade de este Tribunal contribuir para a elaboração do seu novo arcabouço jurídico, o qual deverá estar em vigor a partir de 2021, na iminência de aprovação pelo Congresso Nacional de emenda constitucional com esse fim.

14. Buscou-se com essa fiscalização verificar, no atual desenho do Fundeb, a existência de riscos críticos ao alcance dos seus objetivos, bem como identificar medidas de mitigação desses riscos, a partir de análises sobre o conjunto de impostos e transferências que compõem sua cesta de recursos, a equidade da repartição desses recursos e os mecanismos de transparência e controle de gastos.

15. Cabe frisar que, conforme informado pela equipe de fiscalização, a contribuição deste Tribunal às discussões conduzidas sobre as bases das propostas de emenda constitucional de criação do novo Fundeb não se restringe a este trabalho, haja vista a sua participação, como debatedor ou ouvinte, de audiências realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e de eventos promovidos pelo Ministério da Educação e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

III

16. Os trabalhos de fiscalização centraram-se na investigação de três questões básicas:

a) Questão 1: Como as fontes de receita do Fundeb variaram ao longo da sua vigência e quais situações ou cenários se apresentam como gargalos ou fatores de risco à boa gestão das receitas tributárias que compõem a cesta do Fundo?

b) Questão 2: Como o Fundeb tem contribuído para uma distribuição mais equitativa e focalizada dos recursos destinados ao financiamento da educação básica?

c) Questão 3: Como os sistemas e mecanismos de transparência e de gestão dos recursos do Fundeb têm contribuído para a prática do controle governamental e social?

17. Relativamente à Questão 1, os exames contemplaram a verificação dos seguintes aspectos:

a) variação das fontes de receita do Fundeb ao longo dos anos 2009 a 2018;

b) disparidade entre as receitas anuais estimadas e as efetivamente arrecadadas, bem como perdas reais em termos de recursos destinados aos fundos estaduais;

c) mecanismos de transparência e de controle dos gastos tributários e sobre os cenários futuros de arrecadação dos tributos que compõem a cesta do Fundeb.

18. Já a Questão 2 contemplou o exame dos seguintes pontos:

a) efeito da redistribuição de recursos do Fundeb sobre as desigualdades da capacidade de financiamento;

b) distorções e limitações da utilização dos atuais critérios, baseados exclusivamente no número de matrículas, em alcançar a redes de ensino com piores indicadores educacionais, diferentes condições de infraestrutura e menor capacidade de financiamento;

c) efeito do repasse de recursos extra Fundeb, incorporando as transferências do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em favor da equidade;

d) dificuldades e condicionantes metodológicas e políticas para aplicar um modelo multidimensional em substituição ao atual baseado nas matrículas.

19. Por fim, para a Questão 3, foram analisados os seguintes aspectos:

a) sistemática de documentação e manutenção de registros administrativos, contábeis e bancários e de divulgação das operações financeiras do Fundeb;

b) enquadramento normativo e apropriação de despesas vedadas implícita e explicitamente no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);

c) fragilidades no exercício de controle social.

20. As principais conclusões da equipe de fiscalização, que constam do relatório que ora se aprecia (peça 83), transcrito anteriormente, foram as seguintes:

a) existência de risco de ausência de cobertura financeira e descontinuidade da manutenção de ações educacionais e de políticas de valorização do magistério em decorrência de crises fiscais, recuos da atividade econômica, fenômenos localizados de queda de arrecadação ou mudanças no perfil da matriz tributária resultante do perfil pró-cíclico do Fundeb;

b) ausência de estudos e de avaliações fundamentadoras da instituição e/ou manutenção das desonerações relativas aos tributos que compõem a cesta do Fundeb, além de existência de falhas na transparência, no controle e na prestação de contas dessas renúncias;

c) existência de riscos associados aos cenários futuros de arrecadação da cesta de impostos que compõem o Fundeb, em especial pela mudança na matriz econômica (avanço do setor de serviços na composição do PIB em comparação com o da indústria), pela tendência de redução da arrecadação do ICMS e de sua participação na Carga Tributária Bruta (principal fonte de receita do Fundeb) em

contrapartida ao aumento de arrecadação do ISS (que não compõe a cesta do Fundeb), pelo fenômeno da “Pejotização” e por problemas de administração tributária;

d) existe efeito positivo dos recursos da complementação da União ao Fundeb na redução das desigualdades de capacidade de financiamento da educação básica pelos municípios; contudo, há oportunidade de melhor focalização em municípios com menor capacidade de financiamento e com piores indicadores educacionais;

e) apropriação e validação de recursos do Fundeb em despesas vedadas implícita ou explicitamente como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);

f) não alimentação do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) por um número crescente de entes federados, por ausência de força normativa nesse sentido;

g) baixa rastreabilidade dos gastos do Fundeb em razão da falta de identificação de beneficiários em extratos bancários;

h) existência de problemas recorrentes de governança do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb, com risco para o exercício autônomo e qualificado do controle social do Fundo e de fragilização de sua atuação no processo de validação dos registros do Módulo de Acompanhamento e Validação (MAVS) do Siope.

IV

21. De início, quero parabenizar a equipe de auditoria, formada por servidores da SecexEducação, da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle – d Semec, e da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, pela excelência do trabalho realizado, cujos resultados obtidos oferecem importantes subsídios para as discussões no Congresso Nacional acerca do redesenho do Fundeb.

22. Outrossim, registro aqui meu agradecimento a todos que colaboraram para o êxito desse trabalho, em especial aos técnicos do MEC, do FNDE e da Secretaria Especial do Tesouro Nacional – d STN que contribuíram com o fornecimento de informações relevantes sobre a temática, as quais enriqueceram consideravelmente os achados da presente auditoria.

23. Ressalto, por fim, que versão preliminar do relatório de auditoria foi enviada a esses órgãos, para apresentação de comentários, de cujas considerações merecem registro a ausência de contestação quanto às análises e conclusões apresentadas, bem como a manifestação acerca da convergência dos resultados da fiscalização com os esforços do MEC nas tratativas em busca de modelo sustentável que assegure a melhor distribuição dos recursos do Fundeb, o fortalecimento do regime de colaboração entre os sistemas de ensino e o aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento.

V

24. Como resultado dos trabalhos, a equipe de auditoria levantou questões possíveis de serem consideradas nos debates técnicos e políticos acerca do novo desenho do Fundeb, atualmente em curso no Congresso Nacional, no âmbito das PEC 15/2015, 65/2019 e 33/2019, bem como apontou medidas passíveis de implementação nesse novo desenho, necessárias à mitigação dos riscos apurados de não atingimento dos objetivos previstos para o fundo.

25. Considero pertinente o encaminhamento proposto nos autos, o qual acolho com alguns ajustes de redação.

26. De todo o apurado, sobressai, na análise da Questão 1, a identificação de risco de insuficiência de cobertura financeira e, conseqüentemente, de descontinuidade de ações educacionais e de políticas de valorização do magistério em decorrência de crises fiscais, recuos da atividade

econômica, fenômenos localizados de queda de arrecadação ou mudanças no perfil da matriz tributária, resultante do perfil pró-cíclico do Fundeb.

27. Segundo registrado pela equipe de fiscalização, o Fundeb tem o perfil de política pró-cíclica, que é influenciada diretamente pela situação econômica do país. Em vista disso, sua disponibilidade financeira anual é diretamente afetada pelas variações na arrecadação tributária da sua cesta de impostos.

28. Ou seja, em momentos de recessão econômica, há uma queda nas receitas do Fundeb em decorrência da diminuição do nível de arrecadação dos fundos estaduais e, igualmente, da complementação financeira da União, que historicamente tem sido calculada em função daquele. Há, também, uma redução no VAA mínimo nacional, que também é calculado em função da disponibilidade das receitas.

29. Por outro lado, de toda a receita efetiva do Fundeb entre 2009 e 2018, cerca de 66% tiveram origem na arrecadação tributária dos Estados (ICMS, IPVA e ITCD), sendo que a mais relevante foi a que resultou da arrecadação do ICMS, com 60%. Já 34% tiveram origem em transferências obrigatórias da União (FPM, FPE, IPI-Exportação, Lei Complementar 87/1996, ITR e complementação), sendo que as fontes derivadas do FPM e do FPE foram as mais significativas nesse grupo, com 24%.

30. Lembro que o FPE e o FPM são fundos constitucionais alimentados por transferências de recursos financeiros da União para estados e municípios, compostos por percentuais específicos da arrecadação de dois tributos federais: o IR e o IPI. Também é o caso do ITR, em que 50% da arrecadação pertencem aos municípios, e do IPI-Exportação, de cuja arrecadação a União deve entregar 10% aos estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das exportações.

31. Vê-se que os recursos do Fundeb atual advêm, primordialmente, de quatro fontes de receitas, com expressivo destaque para o ICMS, seguido pelo FPM e FPE e pela complementação da União, nessa ordem, que, juntas, representaram 93% do total de recursos do fundo.

32. Nesse sentido, é totalmente pertinente a preocupação da equipe de fiscalização quanto à necessidade de monitoramento de situações atípicas ou não previstas de frustração na arrecadação de impostos que compõem a cesta de receitas do Fundeb, haja vista o risco crítico que isso representa ao alcance dos seus objetivos, já que podem ocasionar descontinuidade de ações educacionais e de políticas de valorização do magistério.

33. Como ressaltado, tal inquietação atenta no sentido de se garantir a permanência e a sustentabilidade dos valores do Fundo, em consonância com a estratégia 20.1 do PNE 2014-2024, qual seja, a de a União garantir a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi e, posteriormente, do Custo Aluno-Qualidade – CAQ.

34. Isso em cumprimento à meta 20 do PNE 2014-2024, no sentido de se “*ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio*”.

35. Em que pese esse risco identificado no desenho do atual Fundeb, restou apurado que, ao longo de 2009 a 2018, a margem de oscilação das receitas efetivas desse fundo não foi significativa a ponto de gerar colapso da sua estrutura de financiamento.

36. Seria o caso, então, de, atuando preventivamente, avaliar o estabelecimento, no novo marco jurídico do Fundeb, de mecanismos de mitigação desse risco.

37. Pois bem, infelizmente, não houve tempo hábil para isso.

38. É que, posteriormente ao término da fiscalização, há pouco mais de três meses, sem que este Tribunal tivesse tido a oportunidade de apreciar seus resultados, enviados ao meu gabinete em 16/3/2020 (após o exame dos comentários dos gestores), o país foi assolado, de forma tão inesperada e

drástica, pela concretização de um risco iminente de perdas reais sobre as disponibilidades anuais do Fundeb por conta da sua vinculação à arrecadação de tributos.

39. Como é de conhecimento de todos, em 11/3/2020, a Organização Mundial da Saúde declarou uma pandemia em curso de Covid-19, doença causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2), identificada pela primeira vez em Wuhan, na província de Hubei, República Popular da China, em 1º/12/2019, com primeiro caso reportado em 31 de dezembro do mesmo ano.

40. Conforme divulgado na imprensa, até 30/3/2020, mais de 724 mil casos da doença já haviam sido confirmados em mais de 200 países e territórios, com cerca de 34 mil mortes. No Brasil, cujo primeiro registro da doença deu-se em 26/2/2020, o número de casos confirmados já totalizava cerca de 4.300, com 140 mortes.

41. Com a pandemia do Covid-19, passamos a vivenciar um momento de absoluta crise fiscal e socioeconômica, não só no Brasil mas em toda a humanidade, em um dos episódios mais marcantes para a história.

42. As drásticas medidas de isolamento social adotadas para prevenir a propagação do Covid-19 têm ocasionado recuo da atividade econômica, devido à redução abrupta e significativa das atividades de diversos setores da economia no país, notadamente o comércio, o turismo, o entretenimento, o transporte e a indústria.

43. Tudo isso em um cenário de aperto fiscal, com restrição orçamentária como entrave para a liberação de medidas que minimizem os efeitos da crise.

44. Em 18/3/2020, ao decretar “estado de calamidade”, conforme mensagem número 93 do presidente da República, publicada no DOU de 18/3/2020, o governo federal anunciou um pacote de medidas para o enfrentamento dos efeitos da pandemia, no intuito não só de suavizar os impactos sobre a saúde da população, mas também para atenuar as perdas da economia, sobretudo no que diz respeito ao produto, renda e emprego no curto prazo e ao processo de retomada do crescimento econômico.

45. Não se tem, no momento, um grau de certeza sobre o tamanho dos efeitos devastadores da crise causada pela pandemia do Covid-19, especialmente sobre a extensão dos seus impactos econômicos.

46. Recentemente, conforme dados do Relatório de Inflação, divulgado na última quinta-feira, 26/3/2020, o Banco Central zerou a projeção de crescimento da economia brasileira em 2020, que estava estimada em 2,2% em dezembro, devido aos impactos da pandemia da Covid-19 na atividade econômica do país.

47. Não obstante, é certo que muitas das ações adotadas para conter a expansão do vírus no Brasil e no mundo todo, que reduziram drasticamente as atividades de diversos setores da economia brasileira, ocasionarão, inevitavelmente, diminuição da arrecadação de tributos.

48. A propósito, na terça-feira, dia 24/3/2020, em videoconferência com o presidente da República, o governo de Goiás anunciou previsão de perda de R\$ 4,6 bilhões até dezembro deste ano. Já o de Mato Grosso do Sul deverá acumular prejuízo na ordem de R\$ 1,5 bilhão, enquanto o da Bahia deverá perder R\$ 1,5 bilhão somente com ICMS, por conta do comércio fechado no período de abril a junho.

49. No Distrito Federal, segundo noticiado na imprensa, a previsão é de que haja, com o fechamento de lojas, restaurantes e bares, uma redução de até R\$ 2 bilhões na arrecadação tributária, o que equivale a uma queda de 40%.

50. O governo federal anunciou, também, que irá complementar, com R\$ 4 bilhões por mês, os fundos de participação dos Estados e municípios (FPE e FPM), para mitigar a frustração de arrecadação, cuja previsão de retratação desses fundos é de R\$ 16 bilhões em quatro meses.

51. Não é demais lembrar que a arrecadação do FPE e do FPM é composta por tributos federais, como o IPI, e que eles também, junto com o ICMS, compõem a principal parcela da cesta de receitas do Fundeb.
52. Portanto, é de se esperar, no atual cenário de grave crise fiscal, recuo da atividade econômica e queda de arrecadação, impactos negativos substanciais na distribuição dos recursos destinados à função governamental Educação.
53. Todo esse contexto apresentado acima vem ao encontro, de forma não esperada e desejada, obviamente, da necessidade de avaliação, no novo desenho do Fundeb, de implementação de medidas mitigadoras das consequências de situações atípicas de frustração na arrecadação de impostos que compõem a cesta de receitas do Fundo, como a ora vivenciada.
54. Passando à Questão 2, cabe destacar a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de distribuição das receitas do Fundeb em nível de rede municipal, notadamente em termos de complementação da União, a fim de se alavancar a capacidade de financiamento das redes de ensino com menor receita **per capita**.
55. Como colocado no relatório de fiscalização, a complementação da União se dá utilizando como parâmetro a fixação do VAA mínimo nacional, que, como dito alhures, representa o mínimo por aluno a ser assegurado a todos os estados, auxiliando aqueles entes que menos arrecadam a ampliar a sua capacidade de investimento em Educação.
56. Segundo o art. 4º da Lei 11.494/2007, essa complementação é destinada aos fundos estaduais e do Distrito Federal com menores valores anuais por aluno e a distribuição desses recursos no âmbito desses fundos é feita em função do tamanho da respectiva rede educacional.
57. Com isso, tem-se que, independentemente da capacidade de investimento do município com as receitas diretamente arrecadadas destinadas à educação, ele só terá acesso aos recursos da complementação se fizer parte do Estado cujo fundo será complementado. Da mesma forma, um município com melhores condições de financiamento próprio poderá receber parte desses valores simplesmente por fazer parte da unidade federativa cujo fundo foi complementado pelos recursos da União.
58. Em função dessa lógica de distribuição, apurou-se que 25% dos municípios do quartil com menor capacidade de investimento próprio não receberam complementação entre 2009 e 2018. Outrossim, 22% dos municípios localizados no quartil com capacidade de investimento próprio elevado receberam a complementação da União.
59. Como exemplo dessa distorção, destaca-se, em 2018, o caso de um município do Pará (cujo fundo recebeu complementação da União), com índice de maior capacidade de investimento (receita per capita em 2018 de R\$ 23.413,83), que teve acesso a esses recursos, enquanto um município do Rio Grande do Norte (cujo fundo não recebeu complementação da União), com índice de menor capacidade de investimento (receita per capita em 2018 de R\$ 4.567,24), não recebeu o apoio financeiro federal.
60. Urge, portanto, a reavaliação dos mecanismos de distribuição da complementação da União no Fundeb, em busca de maior eficiência alocativa desses recursos, visando à redução das distorções e desigualdades existentes entre as redes de ensino.
61. Por fim, no que tange à Questão 3, cabe o destaque para outro risco crítico apurado, associado aos controles institucionais, à transparência e à regularidade da utilização dos recursos do Fundeb, cuja mitigação também reputo de extrema importância, por envolver a gestão e o monitoramento da aplicação desses recursos.
62. Refere-se ao enfraquecimento institucional do uso do Siope como base informatizada oficial de registro, armazenamento, publicidade e controle legal e social de dados contábeis, orçamentários e fiscais sobre as receitas e despesas públicas em educação, incluindo o Fundeb, de todos os entes federados.

63. Conforme disciplina a Portaria MEC 844/2008, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, que consolida dados relativos ao Fundeb (receitas, despesas, transferências e complementação da União), deve ser preenchido por meio do Siope, como condição, inclusive, para recebimento de transferências voluntárias por parte dos entes e realização de operações de crédito.

64. Ocorre que, consoante apurado, muitos estados e municípios, alguns amparados em decisões preliminares judiciais em ações cíveis originárias ou por ausência de maior respaldo normativo acerca do uso do Siope, não têm promovido a alimentação desse sistema, encontrando-se inadimplentes na prestação de informações.

65. A inobservância do disposto na Portaria MEC 844/2008 vêm prejudicando o cumprimento dos objetivos nela previstos para o Siope, em especial o de construir base de dados nacional detalhada sobre receitas e investimentos públicos em educação de todos os entes federativos e o de assegurar transparência e publicidade à gestão dos recursos públicos destinados à educação, incrementando os mecanismos de controle legal e social.

66. Mostra-se imperioso, portanto, que o Siope seja efetivamente utilizado por todos os entes federativos como instrumento de coleta de informações da educação, para melhor gestão e monitoramento dos gastos na área, notadamente em relação às despesas apropriadas como de MDE.

67. Dito tudo isso, finalizo destacando, mais uma vez, a importância, a pertinência e a oportunidade do presente trabalho, dada a atual conjuntura econômico-político-social, que torna ainda mais relevantes as constatações aqui identificadas e as medidas saneadoras sugeridas pelo Tribunal.

68. Devo alertar, ademais, que, devido à crise decorrente do Covid-19, houve, sem dúvida, uma ruptura nas previsões consideradas no momento da elaboração das premissas fundamentadoras das PECs 15/2015, 65/2019 e 33/2019, que até pouco tempo vinham sendo discutidas com agilidade e determinação no Congresso Nacional.

69. No âmbito da PEC 15/2015, por exemplo, debatia-se proposta de aumento da participação da União no financiamento da Educação para, no mínimo, 20%, partindo-se do pressuposto da existência de fontes adicionais de financiamento, com boa previsão de arrecadação nos próximos anos, a exemplo dos royalties do petróleo. Ora, como registrado alhures, o cenário atual caminha em sentido contrário, de recessão econômica global, com redução significativa de arrecadação tributária.

70. Possivelmente, no Brasil, essa mudança drástica de cenário e os impactos dela decorrentes, tais como a redução de receitas públicas e a priorização de gastos públicos em determinadas áreas, que certamente levarão a um quadro de aperto fiscal, com restrição orçamentária, repercutirão, no mínimo, pelos próximos dois anos.

71. Nesse sentido e considerando ainda haver prazo para isso, haja vista que o Fundeb se extinguirá somente no final deste ano, vejo como imprescindível à continuidade das discussões sobre as propostas para o novo fundo uma reavaliação de suas premissas à luz dos impactos da crise (os quais, a propósito, sequer estão plenamente identificados e quantificados) e, conseqüentemente, da sustentabilidade das inovações sugeridas.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de abril de 2020.

AUGUSTO NARDES
Relator