

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - APEOESP		UF: SP
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CEB nº 3/2005 sobre a incidência de subvinculação de 60% (sessenta por cento), como mínimo, para remuneração dos profissionais do magistério, sobre a parcela de recursos correspondente ao saldo positivo líquido da conta FUNDEF apurado em balanço, transferido do exercício encerrado para o exercício seguinte.		
RELATOR: Cesar Callegari		
PROCESSO N.º: 23001.000028/2005-55		
PARECER CNE/CEB N.º: 36/2006	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 6/4/2006

I – RELATÓRIO

Na qualidade de relator do reexame do Parecer CNE/CEB nº 3/2005, manifestamo-nos sobre as razões do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Educação, referindo-se ao Processo 23001.000028/2005-55, que fundamentam sua determinação no sentido de que fosse restituído, para reexame, o referido Parecer, do qual também fomos relator.

Para melhor situarmo-nos sobre a matéria, transcrevemos de início:

1 – A questão da consulta formulada pela APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo à qual se refere o Parecer CNE/CEB nº 3/2005:

Para efeito da remuneração dos profissionais do Magistério, os 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF, como mínimo, vinculados à remuneração dos profissionais do Magistério, incidem sobre a totalidade dos recursos desse Fundo, no exercício, nessa totalidade, incluindo-se o saldo positivo apurado em balanço e transferido do exercício anterior?

2 – O Voto do Relator do Processo nº 23001.000028/2005-55, relativo à consulta formulada pela APEOSP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Básica, em sessão de 16 de março de 2005. Voto esse embasado: em disposições da Lei nº 4.320, de 1964, (normas gerais de direito financeiro no regramento de orçamentos e balanços, na administração pública); em disposições constitucionais da criação do FUNDEF (ADCT, artigo 60, nova redação resultante da Emenda Constitucional nº 14/1996) e nas disposições legais da regulamentação do seu funcionamento (Lei nº 9.424, de 1996); e, mais, em disposições da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e em diretrizes, objetivos e metas do Plano Nacional de Educação, da Lei nº 10.172, de 2001:

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

Com base nas disposições da legislação vigente, conforme exposto no Mérito, voto pela manifestação no sentido de que os 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF, como mínimo, subvinculados à remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental público, incidem sobre a totalidade dos recursos desse Fundo, no exercício, nessa totalidade incluindo-se o saldo positivo líquido da conta respectiva, apurado em balanço e transferido do exercício anterior.

3 – As razões apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Ministro da Educação, relativamente à restituição do Parecer CNE/CEB nº 3/2005, para reexame, em manifestação de 16 de janeiro de 2006, anexado ao Processo:

Tendo recebido o Parecer CNE/CEB nº 3/2005, aprovado em 16 de março de 2005, para homologação, e

CONSIDERANDO

(1) que não obstante possa ser o FUNDEF “fundo especial” (de abrangência estadual), para os fins dos arts. 71 e 73 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a distribuição de seus recursos financeiros é disciplinada em lei específica, não se aplicando, portanto, a regra do art. 73;

(2) que a distribuição dos recursos do FUNDEF é feita na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, o que suscita a questão acerca da regularidade dos eventuais saldos positivos apurados ao final do exercício;

(3) que o referido Parecer trata da matéria adstrita ao direito financeiro, extrapolando, destarte, as atribuições da Câmara de Educação Básica do CNE, previstas no art. 4º, incisos I a VII, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação, aprovado pela Portaria nº 1.306, de 2 de setembro de 1999, invadindo a competência estadual para legislar sobre direito financeiro, previsto no art. 24, I, § 1º, da Constituição Federal;

(4) que consulta em matéria de direito financeiro e execução orçamentária, de abrangência estadual, é de competência dos Tribunais de Contas Estaduais, nos termos dos arts. 74 e 75 da Constituição Federal; e

(5) que a Secretaria de Educação Básica - SEB, endossada pela Consultoria Jurídica deste Ministério, manifestou-se contrariamente à homologação do Parecer;

DETERMINO

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

A restituição do Parecer CNE/CEB nº 3/2005 para reexame, com fundamento no art. 18, § 3º, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação, à luz das razões acostadas aos autos.

Mérito

A determinação do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Educação no sentido da restituição, para reexame, do Parecer CNE/CEB nº 3/2005, tem sua fundamentação desdobrada em 5 (cinco) razões, conforme transcrição acima. Sobre essas razões, repetindo-as, diremos do nosso entendimento, em seguida a cada uma delas:

(1) que não obstante possa ser o FUNDEF “fundo especial” (de abrangência estadual), para os fins dos arts. 71 e 73 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a distribuição de seus recursos financeiros é disciplinada em lei específica, não se aplicando, portanto, a regra do art. 73;

O FUNDEF, no âmbito de cada Estado, tem duas configurações: uma geral, que abrange, conjuntamente, o governo estadual e todos os governos municipais, na condição de provedores dos recursos que constituem esse Fundo; a outra individualizada, referindo-se ao governo estadual e aos governos municipais, esses e aquele quando mantenedores de Ensino Fundamental, na condição de recebedores dos recursos distribuídos pelo FUNDEF e responsáveis pela aplicação dos recursos que recebem. Portanto e em outras palavras, dois tempos, duas funções e duas configurações: no primeiro tempo, na primeira função e na primeira configuração de FUNDEF geral, arrecada e distribui recursos, simultaneamente, de/entre governos estadual e municipais; no segundo tempo, na segunda função e na segunda configuração de FUNDEF individualizado, do governo estadual e dos governos municipais quando mantenedores de Ensino Fundamental, recebe recursos distribuídos pelo FUNDEF geral, para aplicá-los na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental público, dentro dos seus respectivos sistemas de ensino.

No Parecer CNE/CEB nº 3/2005, não tratamos do FUNDEF geral e sim, tratamos do FUNDEF individualizado, conforme conceituados acima. Assim sendo, há um equívoco nessa razão “1” apresentada pelo Senhor Ministro da Educação, no tocante ao saldo do FUNDEF de que trata o Parecer CNE/CEB nº 3/2005, saldo esse que deve ser transferido do exercício em que ocorre, para o seu subsequente. Porque, nessa razão “1” e referindo-se ao FUNDEF, a referência é sobre **“a distribuição dos seus recursos financeiros”**, disciplinada na Lei nº 9.424, de 1996. Atente-se que, na sua **configuração geral** de arrecadador e **distribuidor** de recursos, no âmbito de cada Estado, de e entre governos estadual e municipais, o FUNDEF, como regra, não apresenta saldo que possa vir a ser transferido de um exercício para o seguinte. Já que, simultaneamente à arrecadação, é feita a **distribuição** do total arrecadado, nas condições estabelecidas na Lei acima citada. Portanto, em relação a essa fase operacional do FUNDEF, não cabe falar-se da aplicabilidade ou não aplicabilidade do artigo 73, da Lei nº 4.320, de 1964, porque o saldo resultante é sempre zero, sem resto entre o arrecadado e o **distribuído**. E mesmo que, só para argumentar, nessa fase operacional do FUNDEF, circunstancialmente se apresentasse saldo, que de um exercício devesse passar para o exercício seguinte, tal saldo, em âmbito estadual, seria sempre **distribuído** entre governos estadual e municipais, proporcionalmente às matrículas em escolas de Ensino Fundamental por eles mantidas, conforme estabelecido na Lei nº 9.424, de 1996. Por certo, não é nessa fase operacional do FUNDEF que, no âmbito de cada Estado da Federação, ocorre a destinação mínima obrigatória de 60% dos seus recursos para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental, a que se refere o

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

Parecer CNE/CEB nº 3/2005. A disposição legal que contempla essa destinação refere-se ao montante dos recursos que, no âmbito de cada Estado, o Estado e seus Municípios recebem como resultado da distribuição que o FUNDEF processa. Portanto, o Parecer CNE/CEB nº 3/2005 trata do FUNDEF em segundo tempo, quando já configurado em contas individualizadas de cada ente federativo beneficiário da distribuição processada pelo respectivo FUNDEF, quando ainda em sua configuração geral de arrecadador e distribuidor de recursos, simultaneamente. A respeito, reportamo-nos ao que está posto em trechos do Relatório que embasa o Voto do Relator no Parecer CNE/CEB nº 3/2005:

FUNDEF é a abreviatura usada para designar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Trata-se de um fundo de natureza contábil, de âmbito estadual e abrangendo todos os Estados brasileiros, mais o Distrito Federal e que, no âmbito de cada Estado, compreende os governos em níveis estadual e municipal. Instituído em modelagem única, o FUNDEF é singular, Estado a Estado e no Distrito Federal. Na multiplicidade, nenhuma interação existe entre eles. A identidade que guardam entre si é tão somente no tocante à denominação, às regras de funcionamento e à finalidade. É uma forma peculiar de concentrar e distribuir recursos financeiros para o Ensino Fundamental público, observados normas e critérios básicos estabelecidos em disposições transitórias da Constituição Federal (Emenda 14, de 12 de setembro de 1996). A Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, dispõe sobre o FUNDEF e regulamenta o seu funcionamento. O objetivo que se busca alcançar, com o FUNDEF, é tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas, em relação à universalização e à qualidade desse nível de ensino obrigatório.

.....
O FUNDEF é de âmbito estadual, mas nessa condição não é do governo do Estado em que ele foi instituído e implantado. É um fundo do Estado e seus Municípios, como expressão de comprometimentos, interesses e reciprocidades que pressupõem ação conjunta para a consecução de objetivos comuns. Do governo de cada um deles, separadamente, são as respectivas contas bancárias especiais, individualizadas, vinculadas ao Fundo, por meio das quais lhes são disponibilizados, para sua finalidade precípua, os recursos provenientes da repartição que o FUNDEF processa. Cada uma dessas contas bancárias especiais dá origem, na contabilidade do ente federativo (Estado ou Município) seu titular, a uma correspondente conta FUNDEF com todas as características de fundo especial da administração pública. E é a conta FUNDEF, assim particularizada, que se torna, na esfera do governo estadual e de cada governo municipal desse Estado, o instrumento básico da gestão dos recursos subvinculados via FUNDEF. Essa conta registra as entradas desses recursos, as despesas com eles realizadas e os saldos resultantes, indicativos da disponibilidade na conta bancária especial. Saldos esses que, enquanto não utilizados para os pagamentos a que se destinam, podem e devem ser mantidos aplicados (observadas as restrições legais pertinentes) no mercado financeiro; o rendimento das aplicações constituindo-se recursos adicionais, sempre vinculados

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

à manutenção e ao desenvolvimento do Ensino Fundamental, subvinculados via FUNDEF. Ao final do exercício, o saldo positivo dessa conta, na contabilidade do respectivo ente federativo (Estado ou Município), passa para o exercício seguinte, a crédito da mesma conta; e seu montante deve corresponder, no mínimo, ao das despesas empenhadas a encargo do FUNDEF e ainda não pagas, sempre referentes ao Ensino Fundamental, que passaram para o exercício seguinte a título de “restos a pagar”. O eventual cancelamento de qualquer um desses empenhos gera receita a crédito da mesma conta FUNDEF. Do montante do saldo positivo da conta FUNDEF, no encerramento do exercício, o que exceder ao mínimo necessário para pagamento de “restos a pagar”, corresponde a saldo positivo líquido, descompromissado, que passa, do exercício que se encerra, para o seu subsequente, na mesma conta FUNDEF, como receita do exercício que se inicia.

.....
Sendo o FUNDEF um fundo especial, no contexto das finanças públicas, com fundamento nas disposições legais pertinentes acima indicadas, o saldo positivo líquido do FUNDEF, apurado em balanço e transferido do exercício anterior, integra os recursos do FUNDEF do exercício seguinte, já que inexistente determinação em contrário na lei que o instituiu (Lei nº 9424/96). E, nas circunstâncias em que é apurado, no encerramento do balanço do exercício, via de regra já com o orçamento do exercício subsequente aprovado e na véspera do início de sua execução, o mais provável é que o montante exato desse saldo positivo líquido só venha a ser integrado aos recursos do orçamento do novo exercício, por meio de crédito adicional, observadas, ainda, as regras da Lei nº 4320, de 1964:

.....
A salientar, que a anualidade é condição expressa nas disposições do artigo 212 da Constituição Federal, referindo-se à vinculação, para o ensino público, da receita proveniente de impostos e que o FUNDEF foi criado como um desdobramento dessas mesmas disposições; sujeitando-se, portanto, ao mesmo princípio, não obstante inexistir referência expressa a esse, no que se refere ao FUNDEF, nem nas disposições transitórias da Lei Maior (artigo 60) e nem na lei que regulamenta o seu funcionamento (Lei nº 9424/96). Esse princípio e essas regras fundamentam o entendimento de que o orçamento do FUNDEF (ainda que na forma do apostilamento referido no § 2º, inciso I, do artigo 2º da Lei nº 4320/64) deve registrar, em cada exercício, a previsão das receitas que lhe são próprias, conforme enumeradas acima (itens 1 a 5). E, com base na receita totalizada nessa previsão orçamentária, devem ser previstas e empenhadas as despesas, compondo as dotações orçamentárias originais; a essas acrescentando-se, no decorrer do exercício, as dotações decorrentes de créditos adicionais. Com o acompanhamento atento da execução orçamentária e a preocupação da aplicação dos recursos do FUNDEF correspondendo o mais próximo possível do total do exercício, o saldo positivo líquido, a ser transferido para o exercício subsequente, será sempre de menor expressão. A esse respeito e por oportuno, ressalte-se que não serão objeto de limitação (contingenciamento), entre outras e principalmente, as despesas que

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

constituam obrigações constitucionais e legais do ente (Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 9º, § 2º). É bem o caso da aplicação dos recursos do FUNDEF, parte da vinculação maior para o ensino público estabelecida nas disposições do artigo 212 da Carta Magna. Contudo, não obstante essas nossas colocações, o mais provável é que sempre, no encerramento do exercício e na elaboração do balanço das contas governamentais, apresentar-se-á algum saldo positivo líquido no FUNDEF, a ser transferido para o exercício seguinte. Tal situação nos remete ao âmago da questão em relato:

“Para efeito da remuneração dos profissionais do Magistério, os 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF, como mínimo, vinculados à remuneração dos profissionais do Magistério, incidem sobre a totalidade dos recursos desse Fundo, no exercício, nessa totalidade incluindo-se o saldo positivo apurado em balanço e transferido do exercício anterior?”

A resposta a essa questão, no nosso entendimento, é: SIM, INCIDEM, entendendo-se, o saldo positivo referido na questão indicada, como sendo saldo positivo líquido, já deduzidos “restos a pagar” a encargo do FUNDEF. Assim entendemos, porque esse saldo positivo líquido é recebido, pelo exercício para o qual é ele transferido, totalmente descompromissado. Para integrar, via crédito adicional, a receita do exercício que o recebe, na expressão de recursos do FUNDEF. E dos recursos desse Fundo, pelo menos 60% (sessenta por cento) subvinculam-se à remuneração dos profissionais do magistério, por força de mandamento constitucional (ADCT, artigo 60, § 5º) e na forma das disposições da Lei nº 9424/96, artigo 7º. Com o respaldo, ainda, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu artigo 8º, parágrafo único:

“Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objetivo da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Da leitura dos trechos acima transcritos do Relatório do Parecer CNE/CEB nº 3/2005, tem-se claro que, na abordagem do tema contido na consulta do APEOESP, a nossa preocupação e o nosso posicionamento, como antes já dito, referem-se ao saldo da conta FUNDEF individualizada, em âmbito estadual, relativamente ao Estado e aos seus Municípios, quando mantenedores de Ensino Fundamental. Saldo esse que, não aplicado no exercício, deve ser transferido para o exercício seguinte, à mesma conta FUNDEF. Atente-se, ainda, que na administração pública, conforme a norma legal (Lei nº 4.320, de 1964, artigo 71), todo fundo especial deve ter regramento estabelecido em lei própria:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas específicas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Assim, como fundo especial que é, no âmbito de cada Estado, o FUNDEF não se faz exceção, mas, sim, cumpre a regra: foi criado em disposições constitucionais

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

(ADCT, artigo 60) e observa normas próprias de funcionamento estabelecidas na Lei nº 9.424, de 1996.

O que se tem, relativamente ao FUNDEF é que, nem nas disposições constitucionais de sua criação e nem nas disposições legais do seu funcionamento, está posta determinação em contrário, quanto a ser transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo FUNDEF, o saldo positivo apurado em balanço em conta desse Fundo. Portanto, referindo-se ao FUNDEF, em sua configuração de conta individualizada, na contabilidade dos respectivos entes federativos, não tem como se falar em não transferência desse saldo, conforme determina as disposições do artigo 73 da Lei nº 4.320, de 1964:

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Para as disposições dessa Lei, no tocante a fundos especiais, a Constituição Federal remete, implicitamente, o FUNDEF, ao citá-lo como tal, ou seja: um fundo especial de administração pública.

Passemos a examinar a próxima razão elencada pelo Senhor Ministro.

(2) que a distribuição dos recursos do FUNDEF é feita na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 2º § 1º, da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, o que suscita a questão acerca da regularidade dos eventuais saldos positivos apurados ao final do exercício;

Vale para essa razão “2”, o que dissemos em relação à razão “1”. A nosso ver e repetindo, o entendimento exposto em “2” acima é correto, em se tratando dos recursos do FUNDEF, situando-os nos processos simultâneos de arrecadação e distribuição desses recursos. Porém, não é correto nos processos não simultâneos de recebimento e aplicação dos recursos pelos beneficiários da distribuição que o FUNDEF processa; quando o mais provável é resultar saldo, menor ou maior, caso a caso, em decorrência do descompasso fático entre previsto e realizado, relativamente a receitas e despesas.

A razão seguinte, também foi apresentada pelo titular do MEC.

(3) que o referido Parecer trata da matéria adstrita ao direito financeiro, extrapolando, destarte, as atribuições da Câmara de Educação Básica do CNE, previstas no art. 4º, incisos I a VII, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação, aprovado pela Portaria nº 1.306, de 2 de setembro de 1999, invadindo a competência estadual para legislar sobre direito financeiro, previsto no art. 24, I, § 1º, da Constituição Federal;

O Parecer CNE/CEB nº 3/2005 trata de matéria relacionada ao financiamento do ensino público e da parte, desse financiamento, a ser destinada, por determinação da Lei Maior, à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no Ensino Fundamental. E tratando do financiamento do ensino público, intra e extra FUNDEF, não tem como deixar de, invocando-as, reportarmo-nos às normas gerais de

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelecidas na Lei nº 4.320, de 1964. Porque é através desses instrumentos de gestão, na sua formatação contábil e em seus demonstrativos analíticos específicos, que se tem a prestação de contas da administração pública no geral; e, ao que se prende às atribuições do Conselho Nacional de Educação, no que essa mesma prestação de contas faz-se particularizada em relação aos recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino. Recursos esses que orientam a gestão, sustentam a implementação e sinalizam em relação à capacidade de atendimento (traduzida em dispêndios financeiros necessários, correspondentes à remuneração dos fatores de produção envolvidos no processo) quanto ao estabelecido como obrigação do Poder Público, conforme dispõem os artigos 205 a 214, Seção I, Capítulo III, da Constituição Federal, referindo-se à Educação. Recursos esses de que também tratam: a LDB, em seus artigos 68 a 77, do Título VII (dos Recursos Financeiros); a Lei nº 9.424, de 1996, no seu todo, referindo-se ao funcionamento do FUNDEF; o Plano Nacional de Educação, da Lei nº 10.172, de 2001, em seu Capítulo V (do Financiamento e Gestão). A esse quadro de leis específicas e correlatas em relação ao ensino público, na composição de um todo que reflete complementaridades e interdependências, correlacionam-se, também, as atribuições do Conselho Nacional de Educação. Portanto, a nosso ver, é descabido o entendimento de que o **Conselho Nacional de Educação extrapola suas atribuições**, ao valer-se de disposições expressas na Lei que estabelece normas gerais de direito financeiro, também aplicáveis, em diversos aspectos e diferentes situações, ao financiamento do ensino público, para plena compreensão de suas repercussões, no geral e em especificidades. Do contrário, estar-se-ia restringindo, indevidamente, a nosso ver, atribuições deste Conselho, conferidas pela Lei nº 4.024, de 1961, com as alterações da Lei nº 9.131, de 1995, e repetidas em seu Regimento:

- *subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação* (cujas diretrizes, objetivos e metas têm estreita relação de dependência com os recursos financeiros vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino público);
- *emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação* (entre os assuntos da área educacional, como já visto, inclui-se o do financiamento; e, como já dito, de questão relacionada ao financiamento do Ensino Fundamental, via FUNDEF, trata o Parecer CNE/CEB nº 3/2005).

Ainda sobre o que consta da razão “3” acima, cabe manifestarmos-nos a respeito do entendimento de que a Câmara de Educação Básica, do CNE, com o Parecer CNE/CEB nº 3/2005 estaria “**invadindo a competência estadual para legislar sobre direito financeiro, prevista no art. 24, I, § 1º, da Constituição Federal**”. Discordamos desse entendimento, porque no referido Parecer, para embasá-lo, valemo-nos tão somente de normas gerais de direito financeiro da legislação federal, de competência concorrente da União, que prevalece sobre a dos Estados e do Distrito Federal, conforme disposições do § 4º do artigo 24 da Lei Maior:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

.....
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Prosseguindo, analisemos a outra questão trazida pelo Senhor Ministro.

(4) que consulta em matéria de direito financeiro e execução orçamentária, de abrangência estadual, é de competência dos Tribunais de Contas Estaduais, nos termos dos arts. 74 e 75 da Constituição Federal;

No nosso entendimento e consoante as disposições da Constituição Federal, em seu artigo 24, os Tribunais de Contas Estaduais atuam, no exercício de suas competências, observando as normas gerais da legislação federal, prevalecentes em relação às dos respectivos Estados, em matéria de direito financeiro e execução orçamentária, no que for pertinente ao financiamento do ensino público de que nos ocupamos neste e no Parecer CNE/CEB nº 3/2005. No caso presente, falamos da Constituição Federal, da Lei nº 4.320, de 1964 e da Lei nº 101, de 2002; e das suas correlações com as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, da Lei nº 9.394, de 1996, com o FUNDEF, da Lei nº 9.424, de 1996 e com o Plano Nacional de Educação, da Lei nº 10.172, de 2001. A nosso ver, a atuação dos Tribunais de Contas, no exercício de suas competências, orientada pelas disposições dessa legislação, não elide a atuação do Conselho Nacional de Educação, no exercício de suas atribuições, orientada sua atuação pelas disposições dessa mesma legislação, em especial quando solicitado a manifestar-se sobre questões que dizem respeito à educação no Brasil como um todo, independentemente das diferenças regionais e locais.

Complementando a análise das razões apresentadas na manifestação do MEC:

(5) que a Secretaria de Educação Básica - SEB, endossada pela Consultoria Jurídica deste Ministério, manifestou-se contrariamente à homologação do Parecer;

Ao contrário do que está dito na razão “5”, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação manifestou-se, sim, favoravelmente à homologação do Parecer CNE/CEB nº 3/2005, nos termos transcritos de documento de 16 de maio de 2005, anexo ao processo nº 2.3001.000028/2005-55:

Inicialmente, é oportuno registrar que os recursos vinculados à educação na forma do art. 212 da Constituição Federal, devem ser anualmente aplicados (pagos) na sua integralidade, inclusive os recursos do FUNDEF, que são originários desses recursos vinculados pelo referido dispositivo constitucional. Assim, a ocorrência ou a transferência de saldos de um determinado exercício, para aplicação (pagamento) em outro, deve ser caracterizado como uma situação de irregularidade, passível de penalidades administrativas e/ou judiciais pertinentes.

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

A ocorrência desses saldos, ainda que em situação de irregularidade, entretanto, não afasta a obrigatoriedade da aplicação dos seus recursos na finalidade a que originalmente se destina, com base no disposto no art. 8º, Parágrafo Único da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Assim, considerando que o Parecer nº 03/2005 do CNE reportou-se à aplicação desses saldos, de sorte a considerá-los no cálculo dos 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração do magistério, opinamos pela sua homologação. (gn)

Quanto à Consultoria Jurídica do Ministério da Educação citada pelo Senhor Ministro nesta 5ª razão, é certo que manifestou entendimento contrário à homologação, pelo Ministério da Educação, do Parecer CNE/CEB nº 3/2005:

A orientação apresentada na conclusão do Parecer CNE/CEB 3/2005 é razoável e proporcional, pode até ser adotada por estados e municípios em face de situações excepcionais e concretas de saldo positivo, sem, entretanto, reclamar por normatização pelo Ministério da Educação, mediante a homologação do procedimento.

E fundamentou esse seu entendimento em duas questões:

A primeira diz respeito à competência. Embora a questão envolva a aplicação de recursos da educação, o cerne do debate enfrentado no aludido parecer não é educacional, posto que envolve exclusivamente aspectos de cunho financeiro-orçamentário, o que transborda das atribuições do Conselho Nacional de Educação, definidas na Lei nº 9.131, de 1995.

E mais, diante da obrigação de aplicar 25% em educação (CF-art. 212), percentual onde se inclui (sic) os recursos do FUNDEF, a competência para dizer sobre a observância dessa norma é das respectivas cortes de contas, máxime, nos casos excepcionais em que se verifica saldo positivo. Nessas situações excepcionais a correspondente corte de contas deve enfrentar e dirimir a questão, de forma a evitar que a exceção ganhe contornos de regra, que, aliás, impõe a aplicação anual do percentual de 25%.

A homologação do parecer conferiria à sua conclusão extensão e força de norma geral a ser observada pelos estados e municípios, o que poderia ensejar uma invasão de atribuições. Se a regra é a aplicação anual de 25% não pode, em tese, haver saldo positivo. Havendo saldo positivo, as cortes de contas devem equacionar o problema, estabelecendo mecanismos para corrigir possíveis distorções e evitar as situações excepcionais, de modo que o estado ou município possa retornar e manter-se no leito da regra constitucional de aplicar 25% em educação.

Ao Ministério da Educação cabe velar pelo cumprimento dos preceitos legais e constitucionais na sua área de atuação. A homologação do parecer, a despeito das bem lançadas razões do parecerista, normatizaria no âmbito do MEC, com contornos de regra geral, situações excepcionais de descumprimento do comando inserto

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

no art. 212 da Constituição Federal. Cabe ao MEC estabelecer política exatamente para que o preceito seja integralmente atendido, ou seja, para que estados e municípios apliquem anualmente 25% em educação. A ocorrência das situações excepcionais de não aplicação integral e anual do percentual de 25% não pode ter o aval do MEC. Por outro giro verbal, o MEC não deve atrair a responsabilidade nem deve conferir salvo conduto a estados e municípios pelo descumprimento de preceito constitucional.

... a segunda questão diz respeito à aplicação anual de 25% em educação (art. 212 CF). A possibilidade da existência de saldo positivo no Fundo, a ser transferido para o exercício seguinte na forma consignada no Parecer CNE/CEB nº 3/2005, não é irreal, devido a própria dinâmica financeiro-orçamentária, que pode conduzir, por exemplo, a uma situação concreta de aumento de receita já próximo ao final do exercício, o que poderia resultar no aludido saldo positivo, cuja transferência para o seguinte exercício encontra amparo no art. 8º, parágrafo único, da LC 101/2000.

A nosso ver, data vênua, a existência de saldo positivo nas condições semelhantes a acima ilustrada, excetuando-se, obviamente, os casos de omissão, não destoa do espírito da norma constitucional inserta no art. 212, desde que não ocorra desvinculação ou aplicação em finalidade diversa, ou seja, que o saldo positivo seja aplicado integralmente nas finalidades do FUNDEF. Ocorre, entretanto, salvo abalizadas opiniões em contrário, que essas situações devem ser tratadas concretamente, caso a caso, pelos estados e municípios e respectivas cortes de contas, pois é deles a responsabilidade pelo cumprimento do art 212 da CF.

Assim, em síntese, o nosso entendimento é de que não deve haver saldo positivo, se houver, como acima consignamos ser possível, resta caracterizada situação excepcional que deve ser enfrentada diretamente pelos estados e municípios.

No tocante à primeira questão, que diz respeito à competência do Conselho Nacional de Educação, já nos posicionamos ao manifestarmos-nos em relação à razão “4”, do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Educação:

No nosso entendimento e consoante as disposições da Constituição Federal, em seu artigo 24, os Tribunais de Contas Estaduais atuam, no exercício de suas competências, observando as normas gerais da legislação federal, prevalentes em relação às dos respectivos Estados, em matéria de direito financeiro e execução orçamentária, no que for pertinente ao financiamento do ensino público de que nos ocupamos neste e no Parecer CNE/CEB nº 3/2005. No caso presente, falamos da Constituição Federal, da Lei nº 4.320, de 1964 e da Lei nº 101, de 2002; e das suas correlações com as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, da Lei nº 9.394, de 1996, com o FUNDEF, da Lei nº 9.424, de 1996 e com o Plano Nacional de Educação, da Lei nº 10.172, de 2001. A nosso ver, a atuação dos Tribunais de Contas, no exercício de suas competências, orientada pelas disposições dessa

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

legislação, não elide a atuação do Conselho Nacional de Educação, no exercício de suas atribuições, orientada sua atuação pelas disposições dessa mesma legislação, em especial quando solicitado a manifestar-se sobre questões que dizem respeito à educação no Brasil como um todo, independentemente das diferenças regionais e locais.

O que então dissemos aplica-se, por inteiro, em resposta à objeção contida no primeiro questionamento da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação. No entanto, nos dois últimos parágrafos da questão primeira, é também abordada a questão da aplicação mínima obrigatória de 25% dos recursos provenientes de impostos, da vinculação constitucional (artigo 212), referindo-se a Estados e Municípios. Abordagem essa que se estende à segunda questão levantada pela mesma Consultoria Jurídica, correlacionando-a aos recursos do FUNDEF, e sobre a qual, em seguida, diremos do nosso entendimento.

Dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, provenientes da vinculação de receita de impostos estabelecida no artigo 212 da Constituição Federal, só parte deles é destinada à constituição formal de um fundo (o FUNDEF), conforme disposições da mesma Constituição, em disposições transitórias (ADCT, artigo 60). E é dessa parte dos recursos subvinculados para o Ensino Fundamental público, via FUNDEF, que trata o Parecer CNE/CEB nº 3/2005. Sendo certo que, para efeito do cumprimento da destinação mínima obrigatória a que se refere o artigo 212, *caput*, da Constituição Federal, somente o quanto é destinado ao FUNDEF por Estados e Municípios, no âmbito de cada Estado e com captação na origem, é computado para efeito do cálculo dos 25% dessa destinação. No entanto, na distribuição dos recursos do FUNDEF, recebem mais recursos desse Fundo, em relação ao quanto entregam a ele os seus beneficiários, Estados e Municípios, cuja participação no total das matrículas no Ensino Fundamental é maior, comparada à sua participação no total dos recursos entregues ao FUNDEF. E vice-versa. Assim, caso a caso, resulta “ganho” ou “perda”, maior ou menor, dependendo desses diferenciais comparando participações, conforme essa formulação. Relativamente ao cálculo daqueles 25% da receita proveniente de impostos, com o cômputo dos recursos entregues ao FUNDEF, captados na origem, nem a “perda” e nem o “ganho”, conforme descritos acima, o modificam. Em outras palavras: quem tem “ganho”, mesmo que desse “ganho” nada dele aplique, não deixa de cumprir a obrigação em relação à destinação mínima obrigatória de 25% para o ensino; desde que esse percentual tenha sido atingido com o destinado via FUNDEF (15% captados na origem) e extra FUNDEF (10% da receita dos impostos que compõem o FUNDEF e 25% da receita de impostos que não entram na composição do FUNDEF). E se do total recebido do FUNDEF, nele incluída a parcela do “ganho” e a ele somando-se o produto de aplicações financeiras de saldos desse Fundo, sejam destinados 60% para remuneração dos profissionais do magistério, os restantes 40%, no todo ou em parte, podem vir a ser saldo não aplicado, em circunstâncias e condições várias e motivos diversos, e que deve ser transferido para o exercício subsequente, com amparo na Lei nº 4.320, de 1964 (artigo 73) e na Lei Complementar nº 101, de 2000 (parágrafo único do artigo 8º).

Respondendo, na forma do Parecer CNE/CEB nº 3/2005, a questão suscitada pelo APEOESP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, a Câmara de Educação Básica o fez entendendo enquadrar-se a consulta em suas atribuições legais e regimentais, conforme justificado no presente Relatório. E o fez com o propósito maior de, por meio do Parecer CNE/CEB nº 3/2005, contribuir para que normas de abrangência nacional, venham a orientar no sentido de que saldo de fundo especial na administração pública vinculado ao ensino, descompromissado no exercício em que ocorre e que é transferido para o exercício subsequente, de imediato à sua transferência ao exercício

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO

que o recebe, chegue já comprometido, em parte, com a valorização dos profissionais do magistério.

Por derradeiro, vale lembrar que a aplicação do saldo positivo no ano seguinte não dispensa o gestor de responder às razões regulares ou irregulares que deram ocasião ao feito. O que é preciso é que o eventual saldo seja corretamente aplicado, e que os professores não venham a ser prejudicados em sua remuneração.

II - VOTO DO RELATOR

Com o exposto, reiterando os argumentos do Parecer CNE/CEB nº 3/2005 e acrescentando mais elementos, colhidos durante o reexame da matéria na Câmara de Educação Básica, apresenta-se o voto favorável à solicitação de ratificação do mesmo Parecer CNE/CEB nº 3/2005 e seu reencaminhamento, a ele apensado o presente Parecer, à homologação do Ministério da Educação, nos termos do artigo 18, parágrafos 2º e 3º do regimento do Conselho Nacional de Educação.

Brasília(DF), 6 de abril de 2006.

Conselheira Maria Beatriz Luce – Relatora *ad hoc*

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 6 de abril de 2006.

Conselheiro Kuno Paulo Rhoden – Presidente em exercício

Conselheira Clélia Brandão Alvarenga Craveiro – Vice-Presidente