

*10º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria.*

*Memorial da América Latina, São Paulo, Capital.*

*14 de Fevereiro de 2006.*

*Tema: Ensino.*

*Palestrante: Antonio Roque Citadini.*

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

10º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria, 13 a 17 de Fevereiro de 2006

---

**Senhoras e Senhores Diretores, Agentes e dignos funcionários, muito boa tarde.**

É uma honra poder estar hoje com os senhores, participando desta décima edição do *CICLO ANUAL DE APERFEIÇOAMENTO DO PESSOAL DA AUDITORIA* que o Tribunal acertadamente tem promovido.

É certo que o ano já começou e com muitas atividades e trabalho para todos nós, mas, como ainda estamos no mês de fevereiro, é oportuno desejar que todos os senhores tenham este ano de 2006, um ano muito profícuo, com muita saúde e com muita disposição e ânimo para o trabalho que a todos nos espera.

Este *ENCONTRO ANUAL* está entre as muitas iniciativas do Tribunal que deram certo. Seus bons resultados são contabilizados, tanto para o Tribunal, como Instituição, quanto para cada um dos senhores, que com o aprimoramento obtido a cada ano, quer pelas informações e orientações que aqui recebem, quer pela troca de experiências que os senhores adquirem nestas ocasiões, tudo isto de forma combinada, lhes permitem realizar os trabalhos de fiscalização com maior facilidade, uma vez que melhor capacitados, tendo como produto final a melhoria da qualidade dos trabalhos do Tribunal.

Particularmente, me sinto feliz pela oportunidade de rever este grande grupo de dedicados profissionais, que se constitui na linha de frente dos trabalhos e cuja atuação qualificada junto aos demais órgãos do Estado e dos Municípios, eleva o nome de nosso Tribunal de Contas do Estado.

Cabe lembrar, ainda, de outra realização importante do Tribunal. Refiro-me aos ENCONTROS COM OS JURISDICIONADOS que vêm sendo realizados há algum tempo e com resultados satisfatórios para todos os envolvidos.

Neste ano de 2006 deveremos ter um maior contato, pois pretendo estar presente o quanto for possível nesses Encontros, que são regionais – dos quais temos tido

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

10º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria, 13 a 17 de Fevereiro de 2006

---

boas informações e são, de fato, uma boa oportunidade para o Tribunal se relacionar com os jurisdicionados, dando orientações, resolvendo dúvidas e estabelecendo canal de comunicação adequado com vistas sempre à melhoria de sua atividade de fiscalização.

Ao decidir sobre o tema para nossa palestra de hoje, escolhi o ENSINO porque considero de muita relevância e entendo que a atuação do Tribunal é significativa para contribuir efetivamente para a melhor aplicação dos recursos públicos em ações que propiciem melhores resultados para a sociedade. É, também, um tema do momento porque tem sido alvo de bastantes discussões, já que há mudanças no FUNDEF – *assunto de interesse para o Tribunal* – e também no tempo de permanência dos alunos na escola.

## **OBRIGATORIEDADE DO ENSINO NO BRASIL**

Iniciemos falando da obrigatoriedade do ensino.

A Constituição de 1824 previa a gratuidade do ensino primário a todos os cidadãos, mas não instituía a sua obrigatoriedade. Falar-se, naquela época, em obrigatoriedade do ensino era querer polemizar, pois era um assunto que gerava muita discussão.

A idéia da obrigatoriedade do ensino não era bem vista porque naquela época boa parte dos dirigentes políticos entendia que obrigar uma criança estudar era praticar uma agressão à liberdade da família; defendiam que a decisão de matricular ou não a criança na escola caberia aos pais, aos chefes de família. Não era, assim, segundo aquele raciocínio, assunto próprio para o governo.

Mesmo sendo uma posição bastante retrógrada, o certo é que ela existia e produzia seus efeitos. Seus defensores - desprezando a importância que isto representava para o desenvolvimento do país – entendiam, *equivocadamente*, que ao Poder Público não era dado o direito de interferir numa decisão que, para eles, deveria ser dos pais, das famílias.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

10º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria, 13 a 17 de Fevereiro de 2006

---

Só em 1874 - cinquenta anos após a outorga da primeira Constituição - é que se tem a aprovação, pela Assembléia Provincial de São Paulo, da obrigatoriedade do ensino na Província.

A partir de então o governo, pelo menos na província de São Paulo, passou a ter o dever de oferecer o ensino primário, gratuito e de modo obrigatório. É de justiça que se registre que esta mudança foi fruto do trabalho de Rodrigues Alves, que em 1873, como deputado, apresentou projeto na Assembléia Provincial e só conseguiu êxito após muitas discussões, nas quais sua árdua defesa resultou vitoriosa.

## VINCULAÇÃO DE RECEITAS

Embora saiba que os senhores conhecem o assunto, não é demais lembrar alguns pontos sobre a evolução legal da vinculação de receitas para gastos obrigatórios na manutenção do ensino.

Tenho até alguns artigos sobre o assunto, os quais foram publicados na imprensa e possivelmente tenham sido lidos pelos senhores.

A vinculação para as despesas com ensino se iniciou precisamente com a Constituição de 1934.

Ainda que em alguns períodos tenha sido eliminada a vinculação — isto ocorreu nas Constituições de 1937 e 1967 — e também sofrido alteração nas bases de cálculo e na responsabilidade das esferas de governo, a legislação vigente é fruto da posição inovadora da Constituição de 1988 que além de ampliar os princípios e normas regedoras do ensino, ampliou, também, para a União o limite mínimo de aplicação que era de 13% e passou a ser de 18%, o que significou um grande avanço. Interessante lembrar, também, que no ano de 1996 alterações foram promovidas na Constituição, com as emendas n.ºs. 11 e 14, e em razão disto, novas mudanças ocorreram na legislação, cabendo registrar, em especial, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e a Lei n.º 9.424, que dispôs

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

10º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria, 13 a 17 de Fevereiro de 2006

---

sobre o funcionamento do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento da Educação), criado pela emenda nº. 14, e que agora está sendo substituído pelo FUNDEB.

Em razão dessa substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, deveremos ter, brevemente, alterações na legislação, tendo-se a expectativa de que surjam mudanças proveitosas para o país. Assim, como ainda haverá sua regulamentação, é bom que nos reservemos para falar sobre o FUNDEB após sua efetiva implantação, pois é preciso que estejamos atentos para as implicações que afetem nosso modo de fiscalizar e eventualmente exijam alguma mudança nos procedimentos em vigor.

Atualmente a previsão constitucional estabelece a receita de impostos como base para o cálculo para a vinculação, fixando o percentual mínimo de 18% para a União, e de 25% para os estados e municípios. Esses percentuais podem ser alterados pelas constituições estaduais e leis orgânicas, como é o caso do Estado e do Município de São Paulo, em que a Constituição e a Lei Orgânica exigem o mínimo de 30% na aplicação do Ensino.

Ainda que o início da vinculação dos recursos date de 1934, só após cinquenta anos – a partir da conhecida Lei Calmon - é que se pode dizer que começou a se desenvolver uma política pública permanente na área da educação. É possível, portanto, afirmar que a Lei Calmon é o ponto de partida que delinea os rumos de uma boa política pública para o ensino no Brasil.

Cabe lembrar que num primeiro momento da Lei Calmon, todos os gastos que fossem da área social poderiam ser incluídos como sendo despesas da educação. Assim, as despesas com o asfaltamento de ruas próximas das escolas; a implantação e a manutenção de museus, de bandas musicais, de conjuntos vocais, e alguns outros tipos de despesas também eram aceitas como gastos destinados à educação, integrantes, portanto, do percentual de vinculação constitucional.

A Constituição de 1988 além de ampliar, como já afirmei, os princípios e normas regeadoras do ensino, veio consolidar, também, os pontos principais estabelecidos pela Lei Calmon, consignando expressamente a exclusão de despesas assistenciais como integrante dos gastos mínimos, o que privilegia a aplicação em investimentos para a educação. Por outro lado, reforça, também, a obrigatoriedade da aplicação dos percentuais

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

10º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria, 13 a 17 de Fevereiro de 2006

---

mínimos a serem respeitados pela União, Estados e Municípios, estabelecendo que o não oferecimento do ensino obrigatório ou sua oferta irregular importa em responsabilidade da autoridade competente.

Vê-se, assim, que a Constituição de 1988 caminhou no sentido de editar comando restringindo o leque das despesas aceitáveis e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para afinar-se a tal comando, tratou de afunilar mais ainda as possibilidades de gastos, fazendo com que a União, Estados e Municípios limitassem suas ações àqueles gastos efetivamente apropriados à manutenção e desenvolvimento da educação.

Este conjunto de medidas legais, sincronizadas, é que formam a base de uma política permanente de Estado, com resultados favoráveis e visíveis.

Pode-se dizer que no Brasil tem sua política de ensino firmada em dois pilares, quando define: *percentuais mínimos obrigatórios de gastos na educação, por parte da União, dos Estados e dos Municípios*; e, quando *restringe tais gastos em ações diretamente ligadas à área da educação*.

É forçoso reconhecer que isto exige grande esforço para enfrentar as resistências que oferecem alguns Administradores, tanto dos Municípios, quanto dos Estados e da União, que sempre querem liberdade para gastar e não aceitam com tranqüilidade, quer a vinculação, quer a delimitação dos gastos, porque dizem ser *um engessamento da máquina*.

Louvável, no entanto, a manutenção desses dois pilares, porque isto permite ao país a universalização da educação, com atendimento sempre mais abrangente e aumentando, como já afirmado, a quantidade de crianças assistidas, além de possibilitar a diminuição a cada ano, da idade de ingresso de tais crianças na escola.

Num primeiro momento tem-se o maior número de matrículas e num segundo momento uma maior abrangência da faixa etária. Numa etapa posterior - que é a que se deve perseguir no momento - o objetivo é direcionar os gastos para o treinamento e maior capacitação dos recursos humanos alocados ao magistério e também para a ampliação e modernização dos equipamentos. De forma ainda tímida, mas gradual, é o que se começa a verificar em alguns Estados, num passo importante para que a escola pública ofereça, ao seu alunado, iguais ou melhores condições de estudos que as escolas particulares.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

10º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria, 13 a 17 de Fevereiro de 2006

---

É de grande significado que se utilizem os avanços tecnológicos dedicados à educação e que os integrantes do magistério sempre aprimorem seus conhecimentos para os transmitirem atualizados e com a melhor didática, com vistas a uma maior e melhor aceitação pelos alunos, perseguindo, sempre, o objetivo de alcançar melhor aproveitamento como resultado final.

A tendência moderna é que a criança inicie sua vida escolar sempre com menos idade.

Além de ter razões pedagógicas, isto vem ao encontro de uma necessidade atual. Desde algum tempo, as mães ocupam, cada vez mais, postos de trabalho fora de casa e isto lhes impede de dar total assistência aos filhos como antigamente se fazia. Assim, este fato acaba gerando a necessidade de cada família contratar pessoas estranhas para cuidar dos filhos enquanto a mãe trabalha; e poucas destas pessoas são preparadas para dar um atendimento adequado, propiciando ambiente apropriado ao desenvolvimento das diversas habilidades da criança.

Andou muito bem a política educacional quando procurou atender a esta necessidade, gerando vagas nas escolas e municiando-as com pessoal docente habilitado e treinado para dar à criança o acompanhamento que ela precisa, fazendo-o de modo técnico apropriado à faixa etária de cada um.

Ainda nas situações em que as pessoas contratadas para cuidar das crianças em suas casas, sejam preparadas para o integral atendimento à criança, cabe lembrar que a convivência com as demais crianças num ambiente coletivo é também importante para o seu desenvolvimento individual e fator significativo para sua socialização.

É inegável que existem municípios com boa atuação e outros, cujos resultados deixam a desejar por inúmeras razões que devem ser examinadas a cada caso. Isto é próprio da complexidade existente na aplicação de políticas públicas por parte dos governantes, mas o importante é que haja direcionamento para buscar acertos, corrigindo eventuais anomalias.

Nestes anos de vigência desta política pública que já se pode dizer permanente, é possível afirmar que resultados satisfatórios foram e/ou estão sendo alcançados: *a diminuição de gastos indevidos (porque foram delimitados os aceitáveis); a diminuição da*

---

*“Ensino”*. Antonio Roque Citadini p. 7  
Op.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

10º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria, 13 a 17 de Fevereiro de 2006

---

*idade de ingresso na escola, abrangendo um maior número de crianças; e, um maior tempo diário da criança na escola.*

Fica claro, portanto, o quanto a vinculação de receitas pode contribuir para facilitar que determinada política pública se torne permanente e seja aperfeiçoada ao longo do tempo.

Pode-se compreender que os bons resultados havidos na política aplicada ao ensino serviram de exemplo e motivaram o legislador a fazer a vinculação também para a área da saúde, via Emenda Constitucional nº 29.

Muito acertada essa posição, pois se com gastos obrigatórios por parte dos governos os serviços de saúde ainda deixam muito a desejar, que diria se ficassem inteiramente a critério dos governantes. A terceirização que está hoje tão disseminada na administração pública exige do órgão de controle externo especial atenção para impedir que ocorram em áreas indevidas.

O Plenário deste Tribunal tem decisão histórica sobre isto na área de saúde, quando examinou uma representação em sede de exame prévio e da qual fui Relator. Foi possível impedir que um município fizesse a terceirização de praticamente todos os seus serviços médico-odontológicos que estavam instalados e em funcionamento. É muito bem recebida, portanto, a obrigatoriedade de gastos mínimos obrigatórios também na saúde.

É oportuno registrar que no Estado de São Paulo, além das vinculações para o ensino e a saúde, há também destinação obrigatória de percentual do ICMS para a área da habitação, prestigiando a necessidade da população de baixa renda e para as universidades, possibilitando, neste caso, o fomento da pesquisa em várias áreas.

Se com a obrigação de gastos mínimos têm-se deficiências na saúde, na educação e na pesquisa, que dirá se ficasse inteiramente a critério de cada governante.

Age, portanto, de forma correta o Legislativo quando aprova leis dessa natureza. Ao órgão de controle externo incumbe adotar procedimentos de orientação e de fiscalização que culminem com o acompanhamento efetivo das ações dos governantes no cumprimento da legislação. Embora os gestores nem sempre se agradem das vinculações, que chamam de engessamento orçamentário, é forçoso concluir que se isto fosse um mal seria o que se poderia chamar de mal necessário, porque raras são as exceções aos

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

10º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria, 13 a 17 de Fevereiro de 2006

---

governantes dispostos a aplicar recursos, espontaneamente, nas áreas básicas, como educação, saúde e pesquisa.

Vê-se, portanto, com muita preocupação qualquer proposta que tenha por objetivo promover a desvinculação de receitas, pois, especialmente, no caso da educação – e também da saúde - a vinculação só tem trazido benefícios à sociedade.

## **A AÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**

Como já disse, não é demais ressaltar o quanto é importante a fiscalização empreendida pelo Tribunal de Contas, não devendo, também, ser uma ação acomodada, mas, ao contrário, deve ser sempre aprimorada em todas as questões, especialmente em relação ao ensino.

É bom recordar com muitos dos senhores presentes, o pioneirismo do nosso Tribunal que sempre se preocupou com a questão do ensino. Não relutou em exigir dos municípios e também do Estado, o efetivo cumprimento da Lei Calmon, que teve, na oportunidade, muitas resistências nos demais estados de nosso país. Nosso Tribunal deu exemplo, na oportunidade, de sua firme atuação aprovando normas próprias, tendo, inclusive rejeitado as contas de 132 municípios que no ano de 1986 não comprovaram a aplicação mínima exigida pela Constituição. Este fato foi motivo de manifestação favorável e entusiasmada, no Plenário do Senado, em março de 1989, pelo próprio senador Calmon.

E não parou aí nosso Tribunal. Manteve-se sempre atento às alterações da legislação e procurou, também, interpretá-la editando instruções específicas para orientação aos Municípios.

Creio que a maioria dos senhores - se não todos - sabe que dado o vulto das mudanças trazidas pela legislação no final de 1996, nosso Tribunal se preocupou com as alterações e promoveu em junho de 1998 uma audiência pública com dirigentes e

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

10º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria, 13 a 17 de Fevereiro de 2006

lideranças da Educação e lançou um Manual - conhecido e manuseado por todos - e que foi distribuído aos órgãos fiscalizados (os do governo do estado e dos municípios), no qual procurou, didaticamente, orientar a Administração a como agir para atender à legislação.

Objetivamente quanto às despesas aceitáveis como de aplicação no ensino, o Tribunal tornou público que considera as descritas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, como explica no referido Manual, de que são exemplos: salário e encargos do professor; salário e encargos dos especialistas que apóiam a atividade docente; treinamento de profissionais do magistério; salário e encargos dos servidores que atuam nas atividades-meio do ensino; construção, conservação de creches e escolas e outras listadas no Manual e do conhecimento de todos.

Por outro lado, ainda que possam se relacionar às atividades de ensino, determinadas despesas são consideradas pelo Tribunal como impróprias porque se referem mais à área social e menos à do ensino, ou seja, mesmo que se mostrem importantes para a população, não se mostram imprescindíveis para a manutenção do ensino.

Importante é que o efetivo respeito à legislação, que hoje é exigido dos municípios e do estado, tende a trazer como um dos resultados o aumento na oferta de vagas, atendendo, assim a um maior número de pessoas em suas faixas etárias nos diversos ciclos de ensino.

A eficiência do Tribunal está ligada à atuação dos senhores, notadamente quando da visita anual *in loco*, que por si ou por seus subordinados fazem a todos os órgãos jurisdicionados, e examinam os lançamentos e a documentação que lhes dá o devido suporte, apresentando como resultado final seu relatório que é, na verdade, um laudo técnico que permite ao colegiado entender o procedimento adotado pela Administração e dar, assim, a decisão final. É do laudo da auditoria que se extraem lições importantíssimas, possibilitando eventuais mudanças de orientação em futuras fiscalizações.

Quero registrar, assim, que não é suficiente a existência de normas emanadas do Plenário ou decisões monocráticas dos Conselheiros. É preciso que elas sejam cumpridas, com muito zelo e dedicação e o relatório seja produzido com o necessário esmero, trazendo informações novas e sugestões que possibilitem a atualização das normas vigentes.

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

10º Ciclo Anual de Aperfeiçoamento do Pessoal da Auditoria, 13 a 17 de Fevereiro de 2006

---

A sociedade espera do Tribunal, como órgão de controle externo que é, uma eficiente atuação e tal eficiência para se concretizar depende do grau de profissionalismo com que se há a equipe de fiscalização, em ações competentes, e executadas sempre com constante aprimoramento num ritmo gradual de melhoria.

Agiu bem o Tribunal ao estabelecer um acompanhamento anual, por meio do acessório 2, mas, na linha de se perseguir a melhoria de qualidade, deve-se procurar aprimorar também este mecanismo.

É importante ressaltar o caráter pedagógico que o Tribunal tem adotado nos diversos assuntos, mas, é preciso que haja atenção para que isto não se perpetue, prejudicando a atividade de fiscalização. Passado o período de tempo apropriado para o conhecimento e plena compreensão da matéria por parte dos fiscalizados, o Tribunal precisa implantar mecanismos de auditoria compatíveis com o momento e atendendo, assim, de modo cabal ao espírito da legislação.

Quando os relatórios produzidos pela auditoria são completos, às vezes até com propostas de aperfeiçoamento das regras vigentes, eles se transformam em instrumento útil para as discussões e julgamentos e servem para promover estudos que objetivam atualizar as normas em vigor.

*São estas as considerações que nesta oportunidade entendi conveniente trazer aos senhores, rememorando alguns dados que lhes permita refletir e também na esperança de que lhes sirva de motivação para continuarem a realizar sempre um trabalho da melhor qualidade, como até aqui têm feito.*

*Muito obrigado pela atenção de todos os senhores.*

**ANTONIO ROQUE CITADINI**  
Conselheiro Vice-Presidente