

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAEd - CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

EDNÉA DE OLIVEIRA HERMÓGENES CARVALHO

**GESTÃO FINANCEIRA: ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS
CAIXAS ESCOLARES DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE ENSINO
DE ITUIUTABA - MG**

JUIZ DE FORA
2013

EDNÉA DE OLIVEIRA HERMÓGENES CARVALHO

**GESTÃO FINANCEIRA: ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS
CAIXAS ESCOLARES DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE ENSINO
DE ITUIUTABA - MG**

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador: Professor Frederico Augusto d'Avila Riani

JUIZ DE FORA
2013

TERMO DE APROVAÇÃO

EDNÉA DE OLIVEIRA HERMÓGENES CARVALHO

GESTÃO FINANCEIRA: ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS CAIXAS ESCOLARES DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE ENSINO DE ITUIUTABA - MG

Dissertação apresentada à Banca Examinadora designada pela equipe de
Dissertação do Mestrado Profissional CAEd/ FAGED, UFJF, aprovada em
__/__/__.

Professor Dr. Frederico Augusto d'Avila Riani (orientador)

Professor Dr. Cláudio Ladeira de Oliveira
Membro da Banca Externa

Professor Dr. Gilmar José dos Santos
Membro da Banca Interna

Juiz de Fora, 12 de agosto de 2013.

Dedico esta dissertação à minha
mãe Ana, ao meu esposo Anderson
e às minhas maravilhosas filhas
Bárbara e Carolina.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS, sempre e em primeiro lugar.

Ao meu orientador, professor Dr. Frederico Augusto d'Avila Riani, pela orientação concedida.

Às tutoras e companheiras Carla Silva Machado e Gisele Zaquini Lopes Faria, pelas preciosas intervenções.

À senhora Ana Lúcia Almeida Gazzola, Secretária de Estado de Educação de Minas Gerais, pela presteza no atendimento ao meu apelo, quando já havia perdido as esperanças em realizar este mestrado.

Aos senhores Leonardo Petrus e Silas Fagundes de Carvalho, pela motivação e conselho sobre a ação a ser tomada em momento oportuno.

Aos amigos da SEE/MG que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, em especial à Neide Martins de Lima Salomão, diretora de finanças de Ituiutaba, pela paciência em atender às minhas solicitações.

“Nascer, morrer, renascer ainda e
progredir sempre, tal é a lei”.

Allan Kardec

RESUMO

A partir da análise nas prestações de contas das caixas escolares da Superintendência Regional de Ituiutaba, procurou-se identificar as principais incoerências recorrentes na execução financeira realizada pelos diretores escolares. O Ministério Público, em 2007, recomendou a subordinação das caixas escolares ao regime de contratações públicas, disposto na Lei Federal nº 8.666/93. Em atendimento a essa recomendação, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais efetivou ações que se concretizaram, em 2009, com a publicação do Decreto Estadual nº 45.085/2009 e Resolução SEE nº 1.346/2009. Regulamentou-se, portanto, a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares, com a criação de um procedimento de contratações públicas análogo ao estabelecido pela lei nº 8.666/93. Embora os gestores escolares tenham sido capacitados com relação à legislação em questão, algumas incoerências são identificadas. Desse modo, neste trabalho, objetivou-se, por meio de uma pesquisa com base qualitativa e quantitativa, verificar as principais incoerências e dificuldades encontradas tanto pelos diretores quanto pela Secretaria de Educação. O Plano de Ação Educacional do presente trabalho apresenta algumas proposições, como a busca de recursos humanos e técnicos, para que a execução financeira transcorra o mais próximo do ideal possível, possibilitando, dessa forma, a otimização do gasto desses recursos.

Palavras-chave: Caixa Escolar. Licitação. Execução Financeira. Prestação de Contas.

ABSTRACT

According to analysis at the account of school saving banks program of the Regional oversight in Ituiutaba city, tried to identify the main incoherence performed in the financial execution for school directors. In 2007, the public minister recommended that the school saving bank stay subject of the public hiring according to the federal law n 8.666/93. To service this recommendation the administrative office of the Minas Gerais state effected the action that realize in 2009, with the publication that state decree n 45.085/2009 and Resolution nº 1.346/2009, regulating the transfer, use and accounts of the financial resources passed to school saving bank program, with the creation of a procedure for public contraction similar the law 8.666/93. Although the school managers have abilities about legislation some incoherence are identified. That way, this work have a main target, through qualitative and quantitative research, check the principal incoherences and difficulties found by school directors and administrative office of Minas Gerais state. The plan of education action of this paper present propositions as the pursuit of human and technical resources for the financial execution pass as close to ideal as possible, allowing this way the optimization of spending these resources.

Key-words: School savings bank - Financial execution - Accounts

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANE/IEA - Analista Educacional – Inspetor Escolar Administrativo
AR - Aviso de Recebimento
Art. - Artigo
CF/88 - Constituição Federal de 1988
CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas ou Cadastro de Pessoas Físicas
COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPF - Cadastro de Pessoa Física
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DAFI - Diretoria de Administração e Finanças
DIRE - Diretoria Educacional
EJA - Ensino de Jovens e Adultos
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IOF/MG - Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR - Imposto de Renda
ITCD - Imposto sobre Transmissão de Causa Mortis e doação, de qualquer natureza ou direitos
ITR - Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MEC - Ministério da Educação
MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S/A
MP - Ministério Público
Nº - Número
ONG - Organização Não Governamental
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA - Plano Plurianual
PPGP - Programa de Pós-Graduação Profissional
RFB - Receita Federal do Brasil
RPL - Regulamento Próprio de Licitação
SEEMG - Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SEFMG - Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais
SIAFI/MG - Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais
SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SRE - Superintendência Regional de Ensino
TC - Tribunal de Contas
UEX - Unidade Executora

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema de financiamento das escolas públicas.....	29
Figura 2 - Organograma da SRE de Ituiutaba	32
Figura 3 - Organograma da Divisão Operacional e Financeira – DAFI – da SRE de Ituiutaba.....	34
Figura 4 - Fluxograma da execução financeira da caixa escolar.....	70
Figura 5 - União entre escola pública e unidade executora	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Recursos públicos destinados à educação no estado de Minas Gerais – Período de 2009 a 2011 e as suas principais origens	40
Gráfico 2 - Formação acadêmica dos diretores das caixas escolares de Ituiutaba	89
Gráfico 3 - Preferências dos diretores no desenvolvimento das atividades demandadas.....	92
Gráfico 4 - Motivos de diligências em prestações de contas.....	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Programas em execução pelo FNDE passíveis de transferências automáticas de recursos	27
Quadro 2 - Demonstrativo das diligências verificadas na primeira etapa – Ações do diretor	74
Quadro 3 - Demonstrativo das diligências verificadas na segunda etapa – Ações da Comissão de Licitação	80
Quadro 4 - Demonstrativo das diligências verificadas na terceira etapa – Ações do diretor	81
Quadro 5 - Demonstrativo das diligências verificadas na realização dos processos de dispensa e de inexigibilidade	83
Quadro 6 - Cronograma das principais obrigações acessórias	87
Quadro 7 - Concurso para Analista Financeiro – AF – Assessor de Gestão Educacional.....	101
Quadro 8 - Execução financeira realizada através de Portal de Compras – Etapa 1 - Atos do diretor	104
Quadro 9 - Execução financeira realizada através de Portal de Compras – Etapa 2 - Atos da Comissão de Licitação.....	106
Quadro 10 - Execução financeira realizada através de Portal de Compras – Etapa 2 - Atos do diretor	108
Quadro 11 - Curso prático sobre a execução financeira nas caixas escolares	111
Quadro 12 - Curso sobre a retenção de tributos e contribuições pelas caixas escolares.....	112

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 ATUAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR FRENTE AOS RECURSOS FINANCEIROS.....	18
1.1 FONTES DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO E MINEIRO.....	22
1.2 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA SEEMG	30
1.2.1 Estrutura da Superintendência Regional de Ensino de Ituiutaba	31
1.2.2 Estrutura da caixa escolar: Breve histórico e organização administrativa	35
1.3 DOS RECURSOS FINANCEIROS DESTINADOS À EDUCAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	37
1.3.1 Dos Termos de Compromissos emitidos às caixas escolares da SRE de Ituiutaba – Período 2010 e 2011	48
1.4 A NORMATIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA NAS CAIXAS ESCOLARES IMPLEMENTADA EM 2009	51
1.4.1 Passo-a-passo da implementação	56
2 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR FRENTE AOS RECURSOS FINANCEIROS	62
2.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	63
2.2 ASPECTOS TEÓRICOS, LEGAIS E PRÁTICOS	67
2.2.1 Gestão financeira escolar em Minas Gerais após meados de 2009	68
2.2.2 Gestão escolar	84
2.3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS E DOS QUESTIONÁRIOS.....	89
3 PROPOSTAS PARA A EXECUÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS NAS ESCOLAS MINEIRAS	99
3.1 PRIMEIRA PROPOSTA: CRIAÇÃO DO CARGO DE ANALISTA FINANCEIRO.....	100
3.2 SEGUNDA PROPOSTA: PORTAL DE COMPRAS E LICITAÇÕES	102
3.3 TERCEIRA PROPOSTA: CURSO DE FORMAÇÃO EM GESTÃO FINANCEIRA	109

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
REFERÊNCIAS.....	115
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO JUNTO AOS DIRETORES ESCOLARES.....	121
APÊNDICE B - ENTREVISTA APLICADA JUNTO A SERVIDORES DA SEEMG	124
ANEXO A - RECOMENDAÇÃO Nº 01 – MINISTÉRIO PÚBLICO.....	126
ANEXO B - RECOMENDAÇÃO Nº 06/2001 – MINISTÉRIO PÚBLICO.....	131
ANEXO C - PARECER Nº 14.843 – AGE.....	136
ANEXO D – EXEMPLOS DE DILIGÊNCIAS ENCAMINHADAS À CAIXA ESCOLAR	140

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (doravante CF/88), no seu artigo 37, inciso XXI, determina a necessidade de realização de procedimento licitatório em se tratando de compras realizadas pela Administração Pública direta ou indireta.

As caixas escolares do estado de Minas Gerais utilizam recursos financeiros quase que totalmente de origem pública. Diante disso, os órgãos de controle social do estado, o Ministério Público – MP, através de carta de recomendação expedida em 2007, e o Tribunal de Contas – TC, apontaram a obrigação de as caixas escolares, ainda que caracterizadas como pessoas jurídicas de direito privado, externas à Administração pública, se subordinarem ao regime de contratações públicas, disposto na Lei Federal nº 8.666/93¹, sob pena de ferirem princípios constitucionais e incorrerem em vício de legalidade.

No intuito de atender às demandas tanto do MP quanto do TC, a Secretaria de Estado de Educação – SEEMG –, especificamente no período de 2008 e 2009, desenvolveu um projeto de forma a moldar a execução dos recursos financeiros, repassados às caixas escolares, aos princípios constitucionais da administração pública.

As ações oriundas desse projeto se concretizaram em 2009, com a publicação do Decreto Estadual nº 45.085/2009 e da Resolução nº 1.346/2009, regulamentando a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares e criando um procedimento de contratações públicas análogo ao estabelecido pela lei nº 8.666/93.

Para a implantação e desenvolvimento dessas ações, a SEEMG, realizou oficinas para orientação e treinamento dos diretores escolares e da comissão de licitação responsável pela execução dos processos licitatórios, quando necessário.

Durante as oficinas, realizadas com os diretores das caixas escolares e com os membros titulares da comissão de licitação, algumas questões

¹ Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

fizeram-se presentes. De um lado, a perspectiva da SEEMG em atender às determinações dos órgãos de controle social à luz dos princípios da Administração Pública, estabelecidos pela CF/88, no seu artigo 37, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De outro lado, as expectativas dos diretores escolares no sentido de realizarem uma gestão financeira que contemplasse os anseios estruturais necessários ao bom desempenho pedagógico, baseada nas premissas administrativas, traçadas pelo estado e a eles delegadas e, também, de executarem devidamente os recursos repassados às caixas escolares, sem a incidência de incoerências.

Mesmo com todas essas expectativas e, embora tenha sido disponibilizado, pela Secretaria, um suporte aos diretores para auxiliar na execução financeira, percebe-se que nas prestações de contas há incidência de incoerências, o que acarreta as diligências² para saná-los. Esses erros, na grande maioria, são questões formais e que não ocorrem por imprudência, mas pela imperícia do gestor em entender os processos administrativos e analisar documentos, como nota fiscal ou recibos de pagamento a autônomos à luz das legislações federal, estadual e municipal. Isso porque, dependendo do tipo de aquisição, quer seja de bem ou de serviço, é necessária a utilização de documento específico, pois a ela cabem tributações diferenciadas.

As incoerências mais comuns que acarretam as diligências são gasto de recursos em objeto divergente a que se destinava. Esses recursos são pré-determinados pelo termo de compromisso para serem gastos em objeto específico, quer seja na aquisição de um bem móvel, como uma geladeira ou um fogão industrial, quer seja para uma reforma na unidade escolar, como pintura ou conserto do piso da quadra, dentre outros; gasto fora do prazo estabelecido – todo termo de compromisso tem uma vigência para a sua execução, não sendo permitido que nenhum pagamento ou documento fiscal tenha data posterior a ela, sendo necessária a solicitação de prorrogação da vigência com data anterior a trinta dias; execução indevida do processo de

² Diligências são solicitações realizadas pela Superintendência sempre que nos processos de prestações de contas são identificadas falhas.

licitação – o Regulamento Próprio de Licitação determina as modalidades de licitação, bem como a situação em que ela deve ser dispensável ou se torna inexigível e também quais procedimentos devem ser realizados para sua execução, dentre outros.

Essas incoerências presentes na gestão escolar, na administração financeira, podem prejudicar a execução eficiente dos recursos financeiros disponibilizados às escolas, o que pode ocasionar problemas de aproveitamento pedagógico dos alunos. Por exemplo, se o gestor deixa de adquirir materiais específicos para o laboratório de ciências, o professor não poderá realizar determinada aula e, possivelmente, o aluno será prejudicado. Tais erros podem também culminar na necessidade de devolução parcial ou total, aos cofres públicos, dos recursos aplicados indevidamente pelo diretor escolar. Ademais, a necessidade inicial da unidade não será suprida, visto que a aquisição indevida de bem ou serviço impedirá nova contratação até que outro recurso seja liberado para tal finalidade.

Desse modo, foi objetivo da presente pesquisa realizar uma análise quantitativa e qualitativa³ da execução financeira, efetuada especificamente pelas escolas da Superintendência Regional de Ensino de Ituiutaba, no período de 2010 e 2011. O foco do trabalho reside em identificar, através das diligências realizadas, os principais erros recorrentes, bem como em propor ações capazes de minimizar a ocorrência dessas inconsistências.

Tal análise teve como fonte de informações e dados documentos, relatórios públicos, questionários e entrevistas que, tratados estatisticamente, foram qualificados, a fim de fornecer subsídios com relação às incoerências, suficientes para a realização da propositura final.

Para tais finalidades, este trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro destaca o papel do diretor escolar e as suas responsabilidades como gestor de recursos públicos financeiros, a estrutura da SEEMG, nos níveis macro e micro, e a normatização relativa à execução financeira nas caixas escolares, colocada em prática em 2009.

³ Este trabalho é vinculado à tradição de pesquisa qualitativa e interpretativa (MOITA LOPES, 1994; DENZIN & LINCOLN, 2000).

No capítulo 2, apresenta-se a descrição da metodologia empregada na análise e na coleta dos dados, assim como o embasamento teórico sobre o tema proposto para a realização das proposituras apresentadas no terceiro capítulo.

No capítulo 3, descreve-se o projeto de intervenção destinado a minimizar os erros da execução financeira realizada nas caixas escolares de Ituiutaba, extensível às demais unidades escolares estaduais e superintendências regionais de Minas Gerais.

1 ATUAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR FRENTE AOS RECURSOS FINANCEIROS

Este capítulo tem por objetivo apresentar um panorama do processo de execução financeira ocorrido nas caixas escolares, de forma a construir subsídios sobre os fatos geradores de diligências realizadas. Para uma melhor compreensão, faz-se necessário pontuar algumas características exigidas ao diretor, profissional responsável por gerir os recursos financeiros públicos destinados à educação. É papel do gestor monitorar os gastos no que se refere à composição dos recursos financeiros, à forma de repasses desses recursos aos órgãos competentes e à execução e à forma de prestação de contas desses recursos.

No intuito de demonstrar a trajetória dos recursos até estarem disponíveis para execução nas caixas escolares, bem como quais são os atores envolvidos no processo de descentralização e de execução são apresentadas a origem e a composição dos recursos e a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Educação – SEEMG – e da Superintendência Regional de Ensino de Ituiutaba – SRE – de Ituiutaba, foco da presente análise.

Como a execução desses recursos ocorre quase que totalmente nas unidades escolares, faz-se necessário apresentar a sua organização administrativa. É descrita, também, a base legal, implementada em 2009, relativa à forma de repasse e de execução nas caixas escolares.

Tais questões são pontuadas no intuito de demonstrar quais procedimentos devem ser observados pelos diretores no recebimento, na execução e na realização da prestação de contas dos recursos sob sua responsabilidade. Além disso, são discutidos apontamentos sobre gestão escolar, no intuito de demonstrar o que alguns autores afirmam sobre o tema. O período de análise deste trabalho abarca os anos de 2010 e 2011, nos quais já prevalecia tal base legal.

Observa-se que, na organização geral da escola, o trabalho de gestão escolar deve garantir a ação finalística da unidade, que é o processo de ensino e aprendizagem. Para tanto, são necessárias condições viáveis criadas através

da utilização de recursos materiais, financeiros, físicos e humanos. Segundo a educadora Heloísa Lück (2000, p. 8), “a aprendizagem do aluno depende tanto do que ele experimenta em sala de aula como em relação à forma com que a escola é organizada e, ainda, de que forma a escola e/ou sua gestão se relaciona com as pessoas e com a sociedade”. Portanto, para a organização da unidade escolar, é necessária, dentre outros, uma boa gestão dos recursos financeiros.

O foco desta dissertação de mestrado recai na análise dos recursos financeiros que, assim como os demais tipos de recursos, sofreram alterações na sua forma de apropriação, devido às concepções implementadas por meio das políticas públicas brasileiras, a partir da década de 1980, sob o prisma da necessidade de uma gestão democrática, participativa e descentralizada.

Através da descentralização ocorrida, a partir da década citada, e da condição autônoma em gerir a unidade escolar, os gestores da rede estadual de ensino de Minas Gerais se viram diante da necessidade de lançar mão de critérios gerenciais para a racionalização dos gastos dos recursos públicos repassados às suas unidades escolares e também em atender à legalidade tanto para o recebimento e execução de recursos quanto para a sua prestação de contas.

Anterior às reformas contemporâneas de descentralização, até a década de 1990, as execuções financeiras eram realizadas pela unidade central da SEEMG, que distribuía as suas aquisições às unidades escolares. Em alguns casos, as aquisições realizadas de forma centralizada não refletiam as necessidades específicas de uma escola. Um bom exemplo é o caso da merenda escolar que, tendo os produtos destinados para o seu preparo obtidos de forma centralizada, não recebia dos responsáveis um cuidado voltado para a observação dos hábitos alimentares regionais. A consequência dessa falta de singularidade na adequação do cardápio era o desinteresse por parte dos alunos de determinadas regiões que, em função disso, se alimentavam mal.

Conforme Lück (2000), a direção escolar passou de um modelo estático para um dinâmico, exigindo uma postura mais interativa do gestor, que deveria abandonar a prática de seguir modelos estabelecidos através da tutela do Estado, via órgãos centrais, e partir para a execução de ações sob a luz de

novas concepções, devido à autonomia a ele concedida tanto na gestão pedagógica quanto na financeira.

Nas escolas estaduais mineiras, a atuação do gestor escolar frente à execução financeira tem início com a assinatura do Termo de Compromisso⁴, fruto de um Plano de Trabalho⁵, seguido da aquisição de bens ou serviços previstos no termo. A prestação de contas encerra esse processo.

Para as escolas estaduais de Minas Gerais, a partir de meados de 2009, a SEE adotou novos critérios para a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros às caixas escolares, estabelecidos por meio de uma legislação específica, tanto para suprir exigências do Ministério Público e do Tribunal de Contas, quanto para padronização dos processos de execução dos recursos públicos, baseados nos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública.

Durante as capacitações realizadas junto ao corpo administrativo escolar, relativas aos novos critérios acima citados, da qual participei como instrutora, foi possível observar a ocorrência de deficiências por parte do diretor, do tesoureiro e/ou dos integrantes da comissão de licitação, em cumprir com sucesso todas as etapas de execução dos recursos financeiros, seja através de um processo de licitação, seja através de um processo de dispensa ou de inexigibilidade.

Várias vezes foram observadas, também, as dificuldades dos gestores escolares em reconhecer um documento fiscal ou uma certidão negativa de débito. Em se tratando de nota fiscal, o problema se torna maior, visto que nela poderão incidir impostos que devem ser retidos, subtraídos do valor total da nota fiscal e recolhidos, pela caixa escolar, aos cofres públicos, federal ou municipal, através de guia própria. Para uma análise minuciosa desses documentos, é necessária formação específica na área contábil, capacitação

⁴ Termo de compromisso é o documento por meio do qual determinada pessoa se compromete à prática de determinado ato, como a entrega de um documento, ou mesmo a não praticar um ato, conforme o caso aqui descrito.

⁵ Plano de Trabalho é a descrição detalhada das etapas ou fases de um serviço ou obra, segundo determinada metodologia, elaborado tendo em vista o(s) objetivo(s) a atingir.

sistemática e constante ou uma experiência profissional que tenha permitido ao indivíduo desenvolver tal habilidade.

A formação daqueles que são eleitos para assumirem o cargo de diretor da escola, na sua maioria, é específica em licenciatura ou pedagogia, conforme demonstrado pelo gráfico 2, apresentado no tópico 2.3 deste trabalho, que trata da formação acadêmica dos diretores de Ituiutaba. Tal formação os prepara para atuação na área pedagógica, como professores ou diretores, porém não para um trabalho específico de gestão financeira, especialmente na área fiscal tributária.

A condição da formação acadêmica até os dias atuais não representa o que é exigido dos diretores, enquanto gestores escolares, pois o título em licenciatura não é específico para gestão. Os resultados das diligências mostram uma baixa eficiência nos processos de gestão financeira da escola, tendo em vista que, naturalmente, as premissas pedagógicas ocuparão lugar de destaque quando comparadas às obrigações e aos procedimentos administrativos, necessários para a boa gestão financeira da escola, devido à formatação da formação acadêmica atual.

Não foram identificadas ações sistemáticas, empreendidas pela SEEMG, no sentido de desenvolver um programa de treinamento administrativo financeiro, com material específico, ou de um suporte preventivo para garantir aos gestores de escolas públicas capacitação suficiente para a gestão da execução financeira, tendo em vista que, eleitos em votação pela comunidade escolar, saem da sala de aula diretamente para a direção da escola.

A capacitação para o trabalho com os novos critérios foi específica para as mudanças decorrentes da nova legislação, mas não suficiente para equalizar e dirimir todas as carências dos diretores em relação à execução financeira e à prestação de contas.

Para fazer parte do processo de eleição ao cargo de diretor escolar, em Minas Gerais, os educadores devem participar do processo de Certificação Ocupacional de Diretor de Escola Estadual. A SEEMG seleciona servidores que queiram pleitear tal cargo. Tal processo é realizado por meio de avaliação formal. O candidato deve ter formação para o magistério, obtida em curso de Pedagogia, Licenciatura Plena ou graduação acrescida de formação

pedagógica docente. Embora na prova de certificação sejam exigidos conhecimentos teóricos em gestão de recursos públicos, o que se tem na prática é a exigência de conhecimentos que são mais amplos que a teoria.

No dia a dia da execução financeira, em uma caixa escolar, é exigido do diretor mais que o conhecimento da legislação estadual que determina essa execução: é exigido preparo para alocar as suas ações a essas e a outras leis que estabelecem princípios fiscais e tributários. O que se observa, nos últimos 30 anos, é que houve um crescimento na demanda em relação à atuação do gestor escolar, tendo em vista as mudanças organizacionais ocorridas.

Para uma melhor visualização a respeito da sua atuação, o tópico a seguir demonstra a composição e a forma de repasses dos recursos financeiros administrados pelo diretor, procurando pontuar a gama de ações a ele imputada.

1.1 Fontes de financiamento do sistema educacional brasileiro e mineiro

Nesta seção, primeiramente, é demonstrada a origem e as fontes dos recursos que financiam a educação brasileira; em seguida, como e para onde esses valores são transferidos e, então, o esclarecimento do que são, de fato, as caixas escolares.

A gratuidade do ensino público está prevista no Art. 206 da Constituição Federal de 1988 – CF/88 – e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – LDB. Nessa legislação está prevista, também, a forma de organização da educação nacional e as responsabilidades inerentes a cada ente federativo, quer seja União, Distrito Federal, estados e municípios.

Dada a organização político-administrativa do Brasil, aos entes federados são determinadas responsabilidades e repassados recursos públicos. Segundo Frederico Riani (2012, p.5), em relação à auto-organização dos estados membros,

é assegurado a cada um dos Estados-membros o poder de se auto-organizarem, estruturando-se a partir da articulação política estabelecida pelo poder constituinte decorrente – órgão competente para a elaboração da constituição do Estado-

membro. Vê-se que o ente político tem um poder de auto-organização limitado, devendo obediência aos princípios jurídicos estabelecidos na Constituição Federal, não possuindo, portanto, soberania.

Quanto à autonomia financeira, o autor enfatiza que

é a capacidade do ente político se autogerir, sem relação de dependência ou subordinação entre os Estados-membros ou entre eles e a União Federal. Para isso ocorrer a Constituição Federal estabelece as fontes de receitas de cada ente político, definindo os tributos que cada um pode ou deve criar, bem como mecanismos de repartição constitucional de receitas tributárias. (2012, p. 06)

Logo, embora os entes federativos brasileiros tenham a prerrogativa de auto-organização, estão atrelados à hierarquia estabelecida pela dependência financeira e pela competência de articulação entre eles. O estudioso Jamil Cury (2010, p.152) argumenta que

a distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o distintivo do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos. Por isso, a investigação e a análise de políticas educacionais não podem se alhear da incumbência que esse regime impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal com suas características diferenciais e com suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais.

Para um efetivo planejamento e controle da máquina administrativa, o Estado dispõe de instrumentos como Plano Plurianual – PPA –, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Eles estabelecem, de forma integrada, a médio, longo e curto prazos, as metas, as prioridades e a materialização das ações e dos programas da administração pública.

O princípio da descentralização administrativa prevista no art. 8º da LDB/96 deve ser praticado em regime de colaboração entre as esferas do poder público federal, estaduais e municipais. Para isso, são necessários recursos financeiros previstos no art. 212 e 213 da CF/88 e no art. 68 da LDB/96. Sua origem, que garante a gratuidade do ensino público, está prevista no art. 68 da LDB/96:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

Os principais recursos públicos que financiam a educação são aqueles oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, do Salário-Educação e de outras transferências realizadas pela União.

São, também, fontes de financiamento da educação, recursos de parcerias realizadas pelos órgãos públicos e empresas privadas ou instituições internacionais para a implementação e execução de projetos educacionais.

Já o art. 212 da Carta Magna determina, em termos percentuais, a responsabilidade de cada ente federativo na vinculação anual da receita resultante da arrecadação de impostos e na manutenção e desenvolvimento do ensino: a União deve aplicar o mínimo de 18% e os estados, o Distrito Federal e os municípios, o mínimo de 25%.

Para a garantia da aplicabilidade desses percentuais, foi determinada a criação de fundos, um por estado e para o Distrito Federal, totalizando 27, denominado Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, com regulamentação na Lei nº 11.494/07 e no Decreto nº 6.253/07. É um fundo de natureza contábil, formado pelos recursos dos impostos provenientes dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assim como por complementação realizada pela União. Teve início em 2007, com previsão de duração até 2020. A distribuição desses recursos é realizada conforme o número de alunos, com base no Censo Escolar do ano anterior.

Os recursos do Fundeb podem ser alocados na aquisição de equipamentos, na manutenção ou construção de escolas, em programas que propiciem a melhoria da educação e no pagamento de salários de servidores.

A partir de 2009, 20% dos seguintes impostos federais, estaduais e municipais, compõem os recursos do Fundeb: Imposto sobre Transmissão de Causa *Mortis* e doação, de qualquer natureza ou direitos – ITCD; Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Propriedade de Veículos Automotivos – IPVA; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR; Parcela de impostos que a União vier a instituir; Renda e provento de qualquer natureza – IR e Produtos Industrializados – IPI⁶.

Outros recursos, provenientes de empresas privadas, têm origem na comunidade escolar e compõem os recursos diretamente arrecadados pela caixa escolar através de doação, parceria, contribuições, serviços prestados, festas e outras fontes. Portanto, não se originam da arrecadação de impostos e de contribuições sociais; são recolhidos diretamente pela unidade escolar, mas precisam respeitar os mesmos preceitos legais para a sua execução e prestação de contas, inclusive quanto à aprovação do colegiado para o seu cumprimento.

Conforme determinado pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que instituiu as normas gerais do direito financeiro, os recursos financeiros destinados a cobrir as despesas educacionais são classificados em custeio⁷ e capital⁸, segundo a categoria econômica da transferência do recurso. O de custeio deve ser utilizado na aquisição de materiais de consumo ou na contratação de serviços. Já o de capital, na aquisição de material permanente. Logo, o gestor escolar deve saber que o gasto dos valores obedece à categoria econômica a que foi destinado, não podendo ser utilizado para outro fim.

Os repasses de recursos pelo Governo Federal ao estado de Minas Gerais, no caso específico do financiamento educacional, são feitos por meio

⁶ Dados disponíveis no site <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 21 set. 2012.

⁷ Custeio: destina-se à contratação de serviços ou aquisição de materiais de consumo. Aquele que, em razão do seu uso corrente e da definição da Lei nº 4.320/64, perde normalmente a sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos. Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/index.php/perg-dinheiro-direto-na-escola>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

⁸ Capital: destina-se à aquisição de material permanente. Aquele que, em razão do seu uso corrente, não perde a sua identidade física e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos (Ex.: aquisição de equipamentos em geral, carteira escolar, quadro negro, fogão, geladeira etc.). Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/index.php/perg-dinheiro-direto-na-escola>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

de transferências legais automáticas vinculadas a um fim específico. É efetuada em conta bancária própria, de acordo com o programa a que se destina, sem a necessidade da efetivação de convênio.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE⁹ – foi criado com a finalidade de operar essas transferências. Ele é o responsável pela operacionalização e por colocar em prática várias políticas educacionais do Ministério da Educação – MEC. É composto pela receita do salário-educação, que corresponde a 2,5% da folha de pagamento das empresas.

O quadro 1, a seguir, demonstra os cinco principais programas em execução pelo FNDE, passíveis de transferência automática de recursos. Eles têm caráter complementar àqueles subsidiados pelo estado.

⁹ Autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

Quadro 1 – Programas em execução pelo FNDE passíveis de transferências automáticas de recursos

Nome	Finalidade	Abrangência	Cálculo do valor
Programa Nacional de Alimentação Educacional - PNAE	Aquisição de Gêneros Alimentícios	Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos)	Valor repassado com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento, por dia letivo para cada aluno e definido de acordo com a etapa de ensino, em 10 parcelas a partir de fevereiro.
Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE	a) aquisição de material permanente; b) manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; c) aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; d) avaliação de aprendizagem; e) implementação de projeto pedagógico; e f) desenvolvimento de atividades educacionais.	Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos)	O montante devido, anualmente, a cada estabelecimento de ensino, é calculado tomando como base o número de alunos matriculados no ensino fundamental, de acordo com o censo escolar do ano anterior ao atendimento multiplicado por um coeficiente que diferencia as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste das regiões Sul e Sudeste, bem como o Distrito Federal. Vedado gasto com pessoal. Repassados em parcela única anual.
Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE	Oferecer transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público, residentes em área rural	Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos)	Calculado com base no número de alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar oferecido pelos estados ou municípios, calculados com base nos dados oficiais do Censo Escolar. Repassado em três parcelas.
Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos - EJA	Ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos, em cursos presenciais	Educação Básica	Calculado com base no número de matrículas nessa modalidade de ensino, com base nos dados oficiais do Censo Escolar em parcelas mensais, à razão de um duodécimo do valor previsto para o exercício.
Brasil Profissionalizado	Fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica	Ensino médio	Através de diagnóstico e elaboração do plano realizado por técnico do MEC

Fonte: Portal do FNDE - Adaptado pela autora.

Pode-se afirmar, observando o quadro 1, que a diversidade de transferências de recursos realizadas pelo Governo Federal aos estados e destes às caixas escolares, especificamente às estaduais mineiras, demanda, por parte dos diretores, uma gama de ações isoladas e distintas. Isso porque cada programa apresentado é descentralizado em número de parcelas diferentes, em contas bancárias próprias por programa e com rito processual de prestação de contas diferenciado, conforme o seu prazo de vigência. Outro ponto que contribui para o aumento das ações é a necessidade de aplicação em mercado financeiro daqueles recursos que permanecerem sem execução por período superior a 30 dias.

Segundo o § único, Art. 8º da Resolução SEE nº 1.346/09, os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE¹⁰ – devem ser repassados, pelo FNDE, diretamente às caixas escolares. Não há necessidade de a SEEMG intermediar essa transferência. A Secretaria deverá, apenas, acompanhar e orientar a sua execução e prestação de contas.

As escolas recebem também transferências realizadas pela SEEMG, provenientes da receita resultante da arrecadação de impostos próprios, da parceria, celebrada por meio de contrato ou convênio, com empresas e de Organizações Não Governamentais – ONGs – e organismos externos, como, por exemplo, o Banco Mundial. Seus valores são calculados de acordo com o número de alunos matriculados, conforme Censo Escolar do ano anterior ou planilha de demanda, preparada com a participação do conselho escolar, encaminhada e aprovada pela Secretaria.

A figura 1 a seguir sintetiza essa execução descentralizada. Demonstra a origem desses recursos dos entes federativos e o caminho percorrido pela transferência à Secretaria e às Unidades Executoras.

¹⁰ Criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

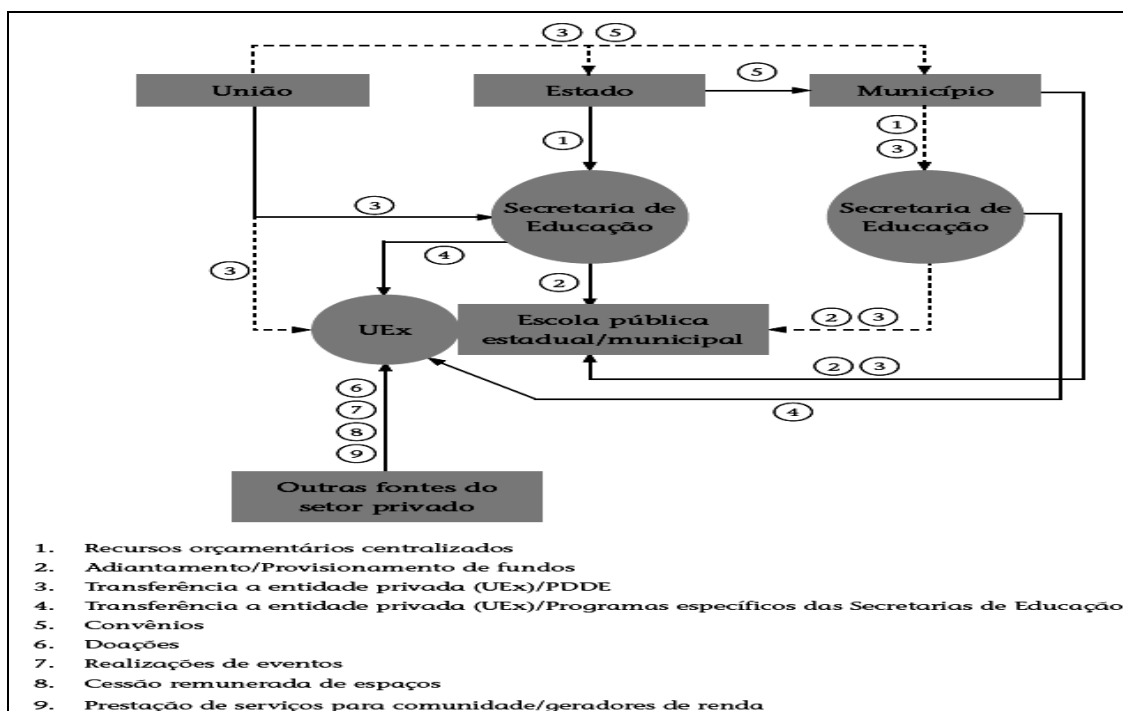


Figura 1 - Esquema de financiamento das escolas públicas

Fonte: Moreira e Rizzoti, 2009, p. 47.

Observa-se que os recursos financeiros públicos, uma vez descentralizados pela União aos estados e municípios, são repassados às Secretarias de Educação e dessas para as Unidades Executoras – UEx. Parte da descentralização efetivada pela União é realizada diretamente à UEx., como é o caso do PDDE, conforme estabelecido pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Sua execução segue os mesmos preceitos dos demais recursos, em termos legais, mas a sua prestação de contas difere das demais, pois deve ser realizada pelas escolas, no site do FNDE, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SIGPC –, sendo necessário o envio desses documentos ao setor responsável pela análise da prestação de contas da Secretaria.

Diante do estudo realizado neste trabalho, não se pode afirmar que a prestação de contas, nos moldes PDDE, torna o processo mais fácil, mas permite inferir que as demandas diferentes no modo de prestação de contas dos recursos executados, ora através de site, ora diretamente à Superintendência, exige do gestor mais cuidados nesse quesito.

As descentralizações das Secretarias para as escolas são realizadas para suprir as despesas necessárias à realização dos programas educacionais.

Já as outras fontes de recursos são aquelas de origem privada, arrecadadas pelas escolas em nível regional.

Como se vê na figura 1, não é somente a categoria econômica que deve ser levada em consideração para a execução dos recursos, mas uma série de nuances hierarquizadas pela descentralização, tais como origem e possibilidade de repasse, programas favorecidos pelos recursos financeiros e forma de prestação de contas, o que demanda um planejamento rigoroso das ações e o maior número de informações possíveis para a sua realização. Observando-se todos esses elementos e estando o gestor capacitado, a execução ocorrerá de forma mais assertiva e, no período da análise da prestação de contas, um número menor de diligências será efetuado.

Tais transferências de recursos, decorrentes da descentralização da execução das ações da SEE, são necessárias para suprir as suas despesas e para desenvolver os projetos propostos pela Secretaria através das caixas escolares. O processo de execução dos recursos sob a responsabilidade das caixas é detalhado em tópico posterior.

1.2 Estrutura administrativa e financeira da SEEMG

Este tópico apresenta a estrutura organizacional administrativa e financeira da SEEMG em níveis macro e micro, para demonstrar a hierarquia dos atores envolvidos no processo de execução financeira, assim como os trâmites percorridos pelo recurso. Hierarquicamente, tem-se a SEEMG, a SRE de Ituiutaba e, finalmente, as caixas escolares.

A Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais é subordinada ao governo de estado. Criada através de Lei nº 1.147, de 6 de dezembro de 1930, tem missão e área de competência especificadas por lei.

A estrutura organizacional da SEEMG forma-se de acordo com a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e pelo Decreto nº 45.849, de 27 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Educação.

A área de finanças da SEEMG é parte integrante da Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional e representada pela Superintendência de Planejamento e Finanças composta pelas Diretorias de Contabilidade, de Finanças, de Planejamento e Orçamento e de Prestação de Contas.

Como extensão da sua estrutura administrativa financeira, a SEEMG possui, sob sua subordinação, nas Superintendências Regionais de Ensino – SREs –, a Diretoria Administrativa e Financeira¹¹, que têm por finalidade executar e coordenar as ações relativas às áreas pedagógicas e administrativas em nível regional. Cabe à SRE garantir as transferências financeiras realizadas para as escolas, via caixa escolar. A SEEMG tem 47 Superintendências Regionais de Ensino. Como o presente trabalho foi realizado na SRE de Ituiutaba, o subtópico a seguir será dedicado especificamente à apresentação da sua estrutura.

1.2.1 Estrutura da Superintendência Regional de Ensino de Ituiutaba

A SRE de Ituiutaba foi criada em 1986, por meio do Decreto nº 26.257, de 16 de outubro. Recebeu, à época, a denominação de 32ª Delegacia Regional de Ensino. Trata-se de uma Instituição Pública cuja finalidade é exercer, em nível regional, as ações inerentes ao sistema educacional da SEEMG.

Subordinada ao órgão central, é composta pelo Gabinete, pela Diretoria de Administração e Finanças – DAFI –, pela Diretoria Educacional – DIRE – e pela Diretoria de Pessoal – DIPE –, conforme organograma apresentado na figura 2 a seguir.

¹¹ Decreto nº 45.849, de 27 de dezembro de 2011.

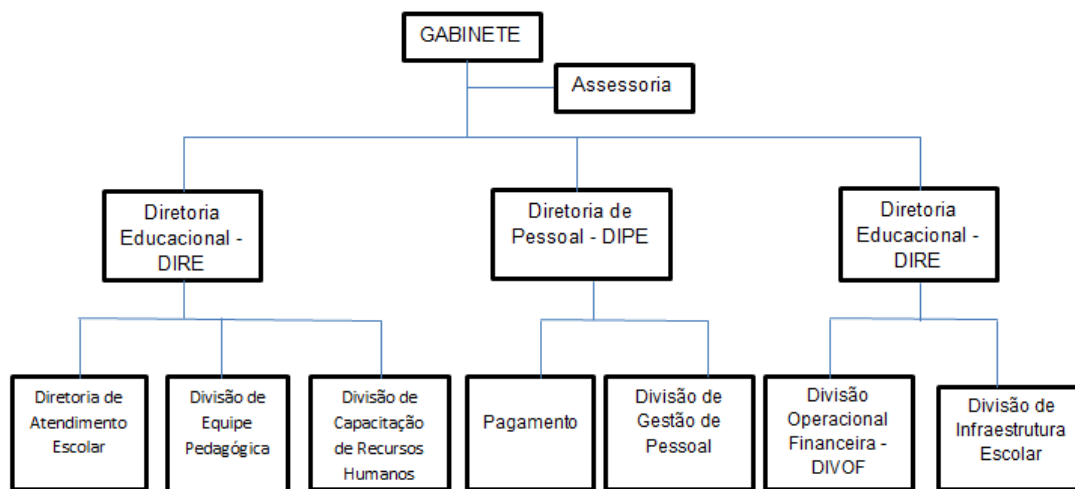


Figura 2 - Organograma da SRE de Ituiutaba
Fonte: Site da SEEMG.

A estrutura exposta demonstra o grau de responsabilidade dos atores frente a ações a eles confiadas pela SEEMG.

Conforme a Resolução SEE nº 2.072/12, é delegado ao Diretor da Superintendência Regional de Ensino, no âmbito da sua jurisdição e área de atuação, Art. 1º, M:

1. atuar como autoridade solicitante e concedente nos atos relativos à concessão de diárias de viagem e de adiantamentos diversos;
2. constituir comissão de licitação;
- 3 . autorizar a realização de licitações e contratações até o limite da modalidade de tomada de preços;
4. homologar, adjudicar, revogar e anular licitações;
5. julgar recursos relativos a processos de licitação;
6. assinar contratos, aditivos e rescisões de fornecimento de material, prestação de serviços e locação de equipamentos;
7. assinar como responsável pelas informações decorrentes da execução orçamentária e financeira da unidade executora a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;
8. responsabilizar-se pelo controle e verificação, em seu almoxarifado ou equivalente, dos materiais pertencentes ao ativo permanente, em uso ou estocados, e dos materiais de consumo;
9. supervisionar a aquisição, a incorporação, a armazenagem, a movimentação, o reaproveitamento e a alienação de material das unidades escolares;
10. designar comissão, por meio de ato administrativo próprio, com a finalidade de proceder à alienação de bens inservíveis;

11. responsabilizar-se pela baixa dos bens na sua carga patrimonial e na das unidades escolares estaduais no sistema de patrimônio e contabilidade, obedecidas as diretrizes vigentes sobre a matéria e conclusão do processo de alienação;
12. conceder dispensa de licitação e de reconhecimento de inexigibilidade de licitação nas unidades administrativas sob sua responsabilidade; e
13. realizar sindicância e processos administrativos para apuração de atos tidos como irregulares, relacionados à matéria de sua competência (MINAS GERAIS, 2012).

A DIRE cuida da coordenação, no âmbito regional, do desenvolvimento das ações pedagógicas e do atendimento escolar e é formada pela Divisão de Atendimento Escolar, Divisão de Equipe Pedagógica e Divisão de Capacitação de Recursos Humanos. A DAFI é formada pela Divisão Operacional e Financeira e pela Divisão de Pessoal e tem por finalidade programar, coordenar, acompanhar, avaliar e executar as atividades orçamentárias, financeiras e administrativas da regional de Ituiutaba.

A Divisão Operacional e Financeira – DAFI – é responsável pela execução das atividades administrativas, orçamentárias e financeiras da própria unidade e das unidades escolares, dentre elas, transferência dos recursos financeiros às caixas escolares, orientação quanto à sua execução e conferência e aprovação da prestação de contas realizadas pelos diretores escolares. A figura 3 a seguir explicita as atividades inerentes à DAFI:

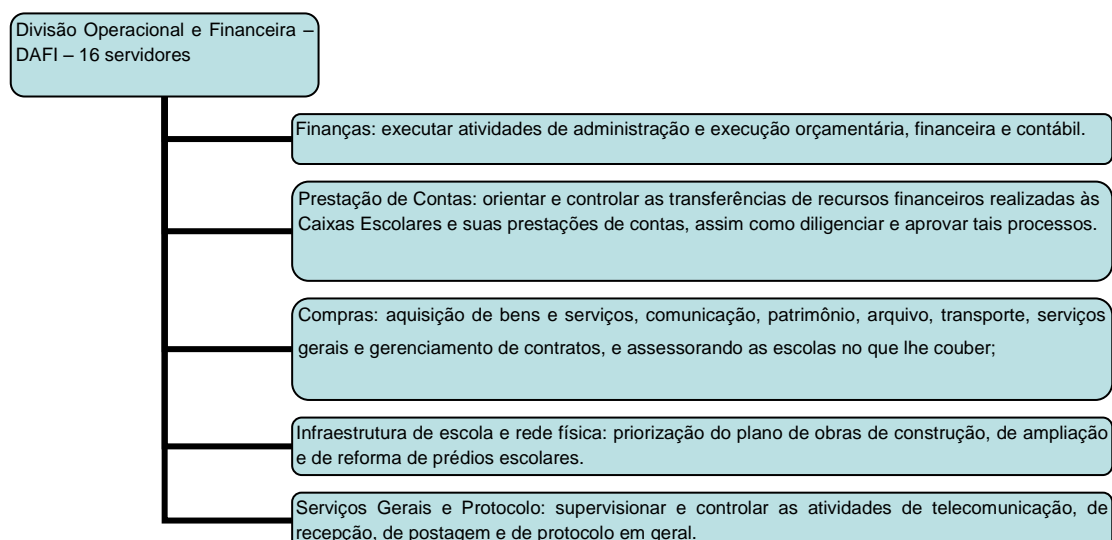


Figura 3 - Organograma da Divisão Operacional e Financeira – DAFI – da SRE de Ituiutaba

Fonte: Site da SEEMG. Adaptado pela autora.

A equipe da diretoria financeira da SRE é composta por uma diretora administrativo-financeira; uma supervisora financeira, que supervisiona a execução financeira e dá apoio às licitações das escolas; uma supervisora de rede física, que controla, juntamente com o engenheiro à sua disposição, o patrimônio e a execução das obras nas unidades escolares e uma coordenadora de compras. O setor possui dois analistas e dois funcionários terceirizados, responsáveis pela análise e orientação relativas às prestações de contas das escolas.

A SRE de Ituiutaba¹² tem, sob a sua jurisdição, 30 escolas estaduais, localizadas em oito municípios: Cachoeira Dourada, Canápolis, Capinópolis, Centralina, Gurinhantã, Ipiáçu, Ituiutaba e Santa Vitória.

Nelas são oferecidos Ensino Fundamental – anos iniciais (1º ao 5º ano) e anos finais (6º ao 9º ano), Ensino Médio regular, Ensino Médio normal¹³, Educação Profissional – nível técnico, Ensino de Jovens e Adultos – EJA – anos finais e Ensino Médio (ministrados na modalidade presencial ou semipresencial).

¹² Disponíveis em: < https://www.educacao.mg.gov.br/institucional/legislacao/leis/cat_view/113-caracterizacao-2010>. Acesso em: 26 ago. 2012.

¹³ Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. Lei nº 9.394/96 – Estabelece as Diretrizes e Bases da educação Nacional.

Diante de estrutura da Superintendência apresentada neste tópico, percebe-se que ela possui um número reduzido de servidores para atender às escolas sob a sua jurisdição. Partindo ao nível micro, segue a estrutura das caixas escolares.

1.2.2 Estrutura da caixa escolar: Breve histórico e organização administrativa

A expressão caixa escolar tem registros, no Brasil, desde 1879, através do Decreto nº 7.247 do então ministro imperial Carlos Leôncio de Carvalho, que instituía, no artigo 6º, a necessidade de criação da caixa para recebimento de donativos, que formariam um fundo escolar, a ser aplicado na educação¹⁴. Naquele período, a caixa escolar era administrada pelo inspetor escolar.

Os movimentos sociais da década de 1970, em prol da democratização e da descentralização da educação pública, fortalecem a sua existência. Através da Resolução nº 2.289, de 9 de março de 1977, a SEEMG instituiu legalmente as caixas escolares nas escolas estaduais de 1º e 2º graus.

Em meados da década de 1990, os movimentos sociais ganharam mais relevância, visto que o Ministério da Educação – MEC¹⁵ – passou a transferir os recursos financeiros diretamente às Unidades Escolares, fazendo valer o princípio da escola autônoma.

Em 2009, através da Medida Provisória 445, de 28 de janeiro, ocorreu a ampliação do Programa Dinheiro Direto da Escola – PDDE –, criado em 1995, expandindo-o para toda educação básica. Dessa forma, foi necessário que as escolas públicas, que ainda não haviam instituído uma unidade executora, as criassem para o recebimento desses recursos, tornando, assim, a instituição da caixa escolar, uma medida compulsória.

¹⁴ FILHO, João Cardoso Palma. **A Educação Brasileira no Período de 1930 a 1960: a era Vargas**. Disponível em: <<http://www.acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/107/3/01d06t05.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

¹⁵ O Ministério da Educação foi criado em 1930, logo após a chegada de Getúlio Vargas ao poder. Com o nome de Ministério da Educação e Saúde Pública, a instituição desenvolvia atividades pertinentes a vários ministérios como saúde, esporte, educação e meio ambiente. Até então, os assuntos ligados à educação eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=171>. Acesso em 26 de ago. 2012.

Devido às várias nomenclaturas utilizadas para denominar a sociedade civil sem fins lucrativos, o MEC estabeleceu, de forma genérica, a denominação de Unidade Executora – UEX. Outras nomenclaturas são utilizadas, nas diversas regiões do Brasil, para se referir a essa associação, tais como Caixa Escolar, Associação de Pais e Professores e Associação de Pais e Mestres ou Círculo de Pais e Mestres. Neste trabalho, a Unidade Executora é tratada como caixa escolar.

A caixa escolar caracteriza-se como uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, conforme previsto no art. 44 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil brasileiro. É classificada como associação civil e, conforme previsto no Art. 54 do mesmo código, deve ser estabelecida através de estatuto próprio.

Tal estatuto deve prever a sua denominação, os fins e a sede de associação – nesse caso, o endereço da escola –; os requisitos para admissão, demissão e exclusão dos associados, bem como os seus direitos e deveres; as fontes de recursos que serão utilizadas para a sua manutenção; o modo de constituição e como funcionarão os seus órgãos deliberativos; as condições em que os seus dispositivos estatutários serão alterados e como poderá ser dissolvida e também a forma de gestão administrativa e de aprovação das suas contas.

A caixa escolar tem como objetivo principal gerenciar recursos financeiros oriundos da União, do estado, do município ou daqueles arrecadados por ela, necessários à realização do processo educativo escolar. Tem, portanto, cunho assistencial, visto que a sua finalidade não é gerar lucros. Cada unidade tem um número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ¹⁶ –, necessário para abertura de conta corrente em instituição bancária, para o recebimento dos recursos financeiros.

Administrada pela assembleia geral, pela diretoria e pelo Conselho Deliberativo e Fiscal, a caixa escolar é formada por número ilimitado de associados efetivos e colaborativos, desde que qualificados na Ata da Assembleia da sua constituição. Os efetivos são os pais de alunos, o diretor e o

¹⁶ O CNPJ compreende as informações cadastrais das entidades de interesse das administrações tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A administração do CNPJ compete à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

vice-diretor, os professores, os alunos, e os colaboradores são os ex-diretores, ex-professores, ex-alunos e/ou seus pais e demais membros da comunidade.

A convocação e instalação da assembleia geral realizam-se, legalmente, conforme estabelecido no código civil e no seu estatuto. Cabe à assembleia geral, órgão superior de deliberação, instituir a unidade escolar, bem como eleger e dar posse ao diretor e conselheiros; nomear e destituir membros dos conselhos e membros da direção; promover alteração em seu estatuto; analisar e emitir, anualmente, parecer quanto à aprovação ou reprovação do balanço, da prestação de contas e relatórios financeiros e decidir sobre a dissolução da unidade escolar.

Para a constituição da diretoria, deve-se levar em consideração o tamanho da escola e o seu estatuto. Geralmente, é composta por um presidente e o seu vice, um secretário e um tesoureiro, eleitos através de assembleia geral convocada para esse fim.

Ao presidente, cabe convocar e presidir as assembleias, gerenciar e efetuar a prestação de contas referente à execução dos recursos financeiros, juntamente com o tesoureiro e acompanhar o desempenho dos membros da caixa escolar. Cabe ao vice-presidente auxiliar e substituir o presidente nos casos necessários. Ao secretário escolar, cabe cuidar da parte burocrática da unidade no que tange à elaboração e à execução de documentos. Quanto ao tesoureiro, cabe cuidar de toda a movimentação financeira da caixa escolar.

Finalmente, as atribuições principais do diretor são administrar e prestar contas dos recursos transferidos pela União, estado e daqueles oriundos de doações da comunidade, de entidades privadas, de campanhas escolares e demais fontes, bem como sustentar as atividades pedagógicas, a manutenção e conservação da rede física da escola.

1.3 Dos recursos financeiros destinados à educação pública no estado de Minas Gerais

Tanto a origem e a composição dos recursos financeiros, quanto a estrutura administrativa da Secretaria em níveis macro e micro, já foram apresentadas neste trabalho. Portanto, neste item, é analisado o volume de

recursos financeiros públicos que foram, no período de 2009 a 2011, destinados à educação pública no estado de Minas Gerais. Isso para que se possa fornecer uma visão do montante de recursos à disposição das escolas, sendo a sua execução responsabilidade do diretor escolar. Além disso, são pontuadas, sob a base legal, as condições para a transferência desses recursos às caixas escolares.

A intenção é, além de delimitar a dimensão dos recursos financeiros mineiros, destinados à educação, fomentar a análise da sua gestão, dentro da base legal estadual. A partir disso, buscamos identificar possíveis motivações que possam incorrer nos erros diligenciados no período foco dessa análise, ou seja, os anos de 2011 e 2012.

Antes da apresentação do volume de recursos que financiam o sistema educacional mineiro, a discussão de alguns pontos a respeito da descentralização se faz necessária. Segundo os professores e pesquisadores Novaes e Fialho (2010), o movimento de descentralização ocorre a partir da transferência de poder de uma estrutura centralizada. Portanto, deve existir entre essas estruturas uma estreita relação de convívio.

Quanto à adoção de medidas de descentralização, no âmbito educacional, os autores enfatizam que

em geral, quando o termo descentralização é utilizado no campo da gestão educacional lhe é atribuído uma condição instrumental, capaz de resolver muitos e diferentes problemas que afetam as instituições de ensino. **Tal condição, todavia, não se apresenta de forma clara e precisa.** Por certo, adotar medidas de descentralização pode representar uma estratégia capaz de resolver problemas na gestão; no entanto, não se pode generalizar. Em alguns casos, a centralização pode responder melhor. Sem sombra de dúvidas, **a descentralização como processo, ou como meio, pode proporcionar condições favoráveis ao êxito da gestão educacional; todavia, é importante considerar os fatores ali implicados.** (NOVAES E FIALHO, 2010, p. 587. Grifo nosso).

Enquanto nas décadas de 1940 e 1950 os movimentos de descentralização representavam transferência de poderes entre os entes federativos, na década de 1990, devido às reformas educacionais, foi agregada a descentralização de recursos financeiros. Embora esse movimento busque propiciar às escolas maior autonomia para suprirem as suas demandas do dia

a dia, fatores como a sua origem impõe a esse um aspecto negativo – origem esta em um contexto histórico brasileiro de centralização administrativa burocrática, cercado da necessidade de impor a separação entre o que é público ou privado.

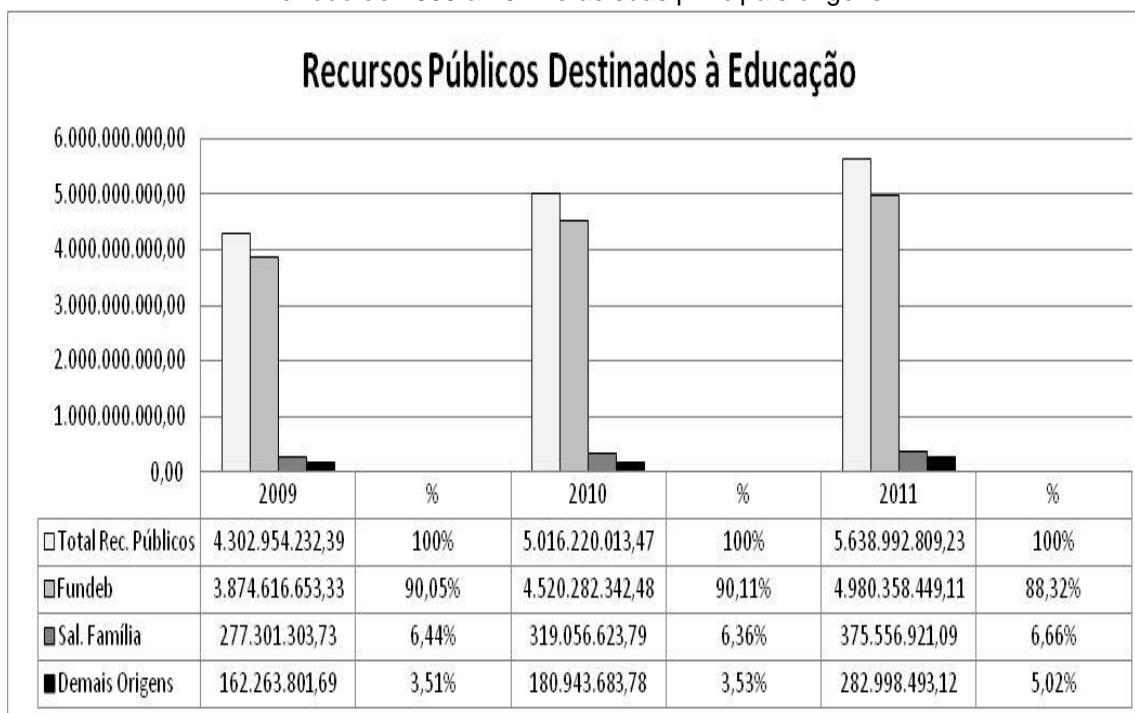
Outro ponto a ser discutido é em relação ao tipo de descentralização que ocorre no Brasil, a delegação, que, segundo Mark Hanson (1997 *apud* NOVAES E FIALHO, 2010, p. 590)¹⁷, “pressupõe a transferência de autoridade para a tomada de decisão na cadeia da hierarquia, embora a autoridade se mantenha sobre o controle da unidade que a delegou.

Percebe-se que o poder e a autoridade real não são delegados, mas apenas parte da autonomia atrelada à responsabilização. Como exemplo do aspecto negativo, tem-se o montante expressivo de recursos financeiros descentralizados que, em linhas gerais, tem sido desvinculado da descentralização da capacitação técnica aos gestores, para lhes permitir uma execução mais assertiva.

Quanto a essa descentralização, o gráfico 1 a seguir demonstra o montante de recursos públicos e as suas principais origens, que, conforme se salientou anteriormente, são oriundas das transferências realizadas pelos governos federal e estadual. De acordo com o demonstrado nos dados, os recursos têm origem, basicamente, no Fundeb e no Salário-Educação.

¹⁷ HANSON, E. Mark. **Descentralização educacional: questões e desafios**. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), n. 9, nov. 1997. Disponível em: <http://www.oei.es/reformaseducativas/descentralizacion_educacional_problemas_desafios_portugues_hanson.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2013.

Gráfico 1 - Recursos públicos destinados à educação no estado de Minas Gerais – Período de 2009 a 2011 e as suas principais origens



Fonte: Site SEEMG, 2012.

Percebe-se no gráfico anterior que, em 2009, os recursos públicos destinados à educação, transferidos à SEEMG, somaram um montante de R\$ 4.302.954.232,39. Deste total, 90,05% teve origem do FUNDEB, 6,44% da quota do salário-família e 3,51% se originou de fontes diversas, tais como convênios, intragovernamentais e arrecadação direta.

Já em 2010, o mesmo gráfico demonstra que houve um aporte de 16,58% em relação a 2009 e os recursos transferidos somaram um montante de R\$ 5.016.220.013,47, sendo que 90,11% dele originou-se do FUNDEB, 6,36% da quota do salário-família e 3,53% das demais fontes.

Em 2011, houve um acréscimo, no aporte total, se comparado a 2010, de 12,42%, representando um montante de R\$ 5.638.992.809,23. Nesse ano, houve um decréscimo no total de recursos subsidiados pelo FUNDEB, representando 88,32% do total, e um pequeno acréscimo em relação à quota do salário-família, que representou 6,66%. Couberam às demais fontes o montante de 5,02%. O que se percebe é que no ano de 2011, em relação a 2010, a parcela relativa aos recursos oriundos das Transferências de Convênio

apresentou aporte de 156.707,07%, passando de R\$ 36.076,02 para R\$ 56.533.674,13.

Quanto à forma de transferência desses recursos pela SEEMG às unidades escolares, esta é realizada pelas Superintendências, em conta específica da caixa escolar, e efetivada mediante plano de trabalho e celebração de termo de compromisso assinado pelo diretor escolar.

Como destacado em tópico anterior, as regras que regem a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino estão elencadas no Decreto nº 45.085/09 e na Resolução nº 1.346/09. Esses dois dispositivos legais não só determinam as regras como também pontuam os passos e fornecem modelos de documentos a serem seguidos e utilizados pela caixa escolar.

Das transferências especificadas anteriormente, a maioria depende do número de alunos a serem contemplados, conforme censo realizado no ano imediatamente anterior, e são automaticamente transferidas. Outras são realizadas quando solicitadas formalmente pela escola à SEEMG e, após analisadas, são aprovadas pela Secretaria.

Para a aprovação das solicitações pela Secretaria, não existe um prazo previsível. Ela dependerá da urgência e da disponibilidade orçamentária. Tais necessidades são identificadas pelo dirigente da unidade juntamente com o colegiado¹⁸ escolar, que tem função deliberativa, consultiva, de monitoramento e avaliação dos assuntos pertencentes à unidade escolar da qual faz parte. Uma vez havendo a disponibilidade de recursos, o repasse será realizado e utilizado, observando-se as determinações contidas nos dispositivos legais acima mencionados.

O art. 1º do Decreto nº 45.085/09 determina que:

Art. 1º A transferência de recursos pela Secretaria de Estado de Educação - SEE, objetivando a realização de projetos e atividades educacionais para as caixas escolares, associações civis com personalidade jurídica de direito privado, vinculadas às respectivas unidades estaduais de ensino, será efetivada

¹⁸ A Resolução SEE nº 2.034, de 14 de fevereiro de 2012, dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Colegiado Escolar na rede estadual de ensino de Minas Gerais.

mediante a **elaboração de plano de trabalho e celebração de termo de compromisso**, nos termos deste Decreto, observada a legislação em vigor. (MINAS GERAIS, 2009. **Grifo nosso**).

As especificidades do plano de trabalho e do termo de compromisso estão consideradas no item I e II do Art. 3º da Resolução SEE nº 1.346/09. Nelas pode-se perceber que as ações para a efetivação do gasto já estão predeterminadas, no que diz respeito ao objeto a ser adquirido, às parcelas de recursos a serem transferidas da SEEMG às caixas escolares, à vigência do termo e à necessidade de prestação de contas relativa ao gasto dos valores. Modelos desses dois instrumentos são partes integrantes do Decreto em questão.

Essa formatação pode engessar os gastos, pois não é possível utilizar o recurso em objeto diferente ao previsto nos instrumentos, ou em algum bem ou serviço, naquele momento essencial à escola, o que representa outro peso para a gama das ações do diretor. Segue na íntegra tais especificidades:

I - Plano de Trabalho: instrumento que caracteriza e especifica o projeto ou atividade a serem contemplados, contendo sua identificação, metas e etapas a serem atingidas, plano de aplicação dos recursos financeiros, cronograma de desembolso e previsão de início e fim da execução do objeto, assim como as obrigações dos partícipes;

II - Termo de Compromisso: instrumento jurídico pactuado entre a SEE e a caixa escolar, após aprovação do respectivo Plano de Trabalho, com o objetivo de viabilizar a transferência de recursos financeiros para o desenvolvimento de ações ou projetos da unidade de ensino. (MINAS GERAIS, 2009).

Além da existência da assinatura dos instrumentos mencionados, o Art. 2º, tanto do Decreto quanto da Resolução, condiciona a necessidade de adimplência da caixa escolar em relação à apresentação anual da documentação abaixo enumerada, devidamente atualizada:

I - ato constitutivo, com o devido registro no cartório cível de pessoas jurídicas;

II - comprovação de regularidade no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, junto à Receita Federal do Brasil, com os dados cadastrais devidamente atualizados;

III - parecer do Conselho Fiscal de que trata o § 1º do art. 3º;

IV - balanço patrimonial do exercício anterior ou demonstrativo financeiro anual evidenciando o total de receitas e despesas;

V - comprovantes de regularidade fiscal e tributária, em especial quanto à Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, Imposto de Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ e Declaração de Créditos e Débitos de Tributos Federais - DCTF; VI - regulamento próprio de licitação aprovado pela Assembleia Geral¹⁹. (MINAS GERAIS, 2009).

Nesse ponto, pode-se concluir que é exigido ao gestor escolar atuar na execução dos recursos financeiros e também na execução de atividades administrativas fiscais, que demandam a observância de prazos e conhecimento de legislação fiscal e tributária específica para a confecção e envio de declarações aos órgãos federal, estadual e municipal. Novamente, mais um peso para a gama das suas ações.

Ainda no âmbito das necessidades para a celebração do termo, é preciso apresentar o parecer do conselho fiscal, atestando que os bens adquiridos em nome da caixa escolar foram repassados ao estado por meio de instrumento de doação, assegurar que todos os recursos, independentemente de origem, foram revertidos aos objetivos estatutários da unidade e, por fim, aprovar o plano de trabalho pelo dirigente máximo da Secretaria.

Em relação à liberação de recursos financeiros, ela está prevista no Art. 7º do Decreto, a saber:

As transferências financeiras realizadas pela SEE em decorrência da assinatura de termos de compromisso deverão ocorrer **em contas bancárias específicas indicadas pela unidade beneficiária**, após comprovação de regularidade quanto à utilização de recursos anteriormente recebidos do Poder Público Estadual, mediante consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais - SIAFI-MG. (MINAS GERAIS, 2009. **Grifo nosso**).

Ainda em acordo ao que determina o Art. 5º da Resolução:

Após assinatura do termo de compromisso e registro no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/MG -, ocorrerá a liberação de recursos financeiros de acordo com **programação orçamentária e financeira da SEE**. (MINAS GERAIS, 2009. **Grifo nosso**).

¹⁹ Ítem constante apenas na Resolução. Faz parte de um dos seus anexos.

Conforme as redações dos dispositivos legais acima mencionados, ficam claras outras condições para a efetivação da transferência. Primeiro, a existência de conta bancária específica, nesse caso, contas individuais por fonte/faixa de atendimento escolar. Segundo, pela existência de programação orçamentária e de recurso financeiro e, terceiro, no caso específico de valores para execução de obras de construção, ampliação, reforma ou adequação, o processo licitatório já deverá ter sido concluído.

Ocorrendo a transferência, o recurso pode ser utilizado, observando-se algumas condições. Os artigos 10º e 9º do Decreto e da Resolução, respectivamente, preveem:

A utilização dos recursos financeiros transferidos por meio de termos de compromisso, assim como dos rendimentos auferidos em aplicações financeiras, somente poderá ocorrer de acordo com o previsto no plano de trabalho que originou a liberação, no cumprimento do objeto pactuado, com observância da classificação orçamentária do repasse. (MINAS GERAIS, 2009).

É importante destacar dois pontos desse artigo: a necessidade de aplicação financeira dos recursos em mercado financeiro e a proibição de utilização em objeto diferente ao determinado no plano de trabalho, que poderá ser aditado para prorrogação de prazo e adequação de metas pactuadas, desde que essa solicitação seja formalizada com prazo anterior de, no mínimo, trinta dias do término da sua vigência.

No rol das ações do gestor escolar, a aplicação financeira fornece mais um peso, conforme indicado anteriormente, visto que ele deverá sondar, junto aos bancos, qual é a aplicação mais vantajosa. A falta de aplicação financeira, quando necessária, implica em devolução, por parte do gestor, do valor correspondente à aplicação, corrigido ao valor da época de análise da prestação de contas desse recurso.

Outro ponto que merece destaque consta no Art. 15 do Decreto, regulado pelo Art. 14 da Resolução:

Toda despesa realizada pela caixa escolar com recursos transferidos por meio de termos de compromisso deverá ser precedida **de adequado processo licitatório**, em

conformidade com o regulamento próprio de licitação da instituição, adotando-se procedimentos análogos aos previstos na lei de licitações e contratos aplicáveis à Administração Pública, com vistas à seleção da proposta mais vantajosa, respeitados os princípios jurídicos insertos no art. 37, caput, da Constituição da República, assim como os da igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. (MINAS GERAIS, 2009. **Grifo nosso**).

Da sistemática implementada em 2009 para adequação das exigências dos órgãos de controle sociais mineiros, quais sejam Ministério Público e Tribunal de Contas, conforme já enfatizado, a determinação acima é o ponto crucial das alterações ocorridas. Isso porque os procedimentos elencados anteriormente, em grande parte, eram praticados seguindo-se o manual existente. Dessa forma, a necessidade de realização de processo licitatório foi a inovação na execução financeira e demandou maior cuidado. Tais ações acarretam também na pauta de ações de um gestor escolar, aumentando as responsabilidades desse profissional.

A Resolução SEE nº 1.346/09 traz como anexo o modelo de regulamento próprio de licitação, que institui os procedimentos de licitação e contratação com as caixas escolares. O artigo primeiro do regulamento institui seu objetivo:

Art. 1º Este regulamento tem por objetivo definir a forma, os critérios e as condições a serem observadas para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras de engenharia, destinados ao regular atendimento das necessidades estatutárias e operacionais da Caixa Escolar. (MINAS GERAIS, 2009).

No capítulo dois apresenta-se o fluxograma da execução financeira da caixa escolar que se inicia com a assinatura do termo, passa pelo recebimento do recurso e, finalmente, pontua a sua execução, enfatizando-se os procedimentos necessários para a realização ou não do processo licitatório.

A execução do projeto, o controle financeiro e a elaboração da prestação de contas dos recursos são de responsabilidade do diretor da escola, juntamente com o seu vice-diretor, o tesoureiro e demais órgãos estatutários. Nem sempre a figura do tesoureiro existe na caixa escolar, ficando a cargo do diretor a execução de todas as ações.

Quanto à prestação de contas, o Decreto e a Resolução determinam, nos seus artigos 16 e 25, respectivamente:

Art. 16. Para cada termo de compromisso assinado será elaborado processo de prestação de contas a ser apresentado à SEE em até trinta dias após o término do prazo de vigência.

Art. 25 Para cada termo de compromisso assinado, a caixa escolar deverá elaborar processo de prestação de contas em duas vias, devendo o original ser apresentado à SEE em até 30 dias após o término da vigência do instrumento jurídico e a segunda via mantida nos arquivos da caixa escolar. (MINAS GERAIS, 2009).

Os termos de compromissos destinados à aquisição de merenda para manutenção e custeio do PDDE e do PDE têm a vigência de um ano e os demais variam conforme o objeto pactuado, podendo ter vigência de seis meses ou de até 3 anos, no caso de obras. A observância desse prazo é importante visto que, havendo a necessidade da solicitação de termo aditivo, a sua solicitação deve ocorrer, no mínimo, 30 dias antes do término da sua vigência e, também, para a sua prestação de contas, que deve ocorrer até 30 dias após seu término. Outro peso na gama de ações.

Quanto aos documentos fiscais que compõem o processo de prestação de contas, eles são previstos pelo Art. 17 do Decreto e pelo Art. 20 da Resolução:

Art. 17. O processo de prestação de contas será composto dos seguintes documentos, em original:

I - ofício de encaminhamento;

II - relatório de execução financeira e física do projeto, assinado pelo presidente da caixa escolar e ratificado pelo ordenador de despesas;

III - demonstrativo financeiro da receita e despesa, evidenciando saldo anterior porventura existente, recursos recebidos, rendimentos auferidos em aplicações no mercado financeiro, recursos próprios da caixa escolar e saldo ao final do projeto;

IV - parecer do Colegiado Escolar referendando a prestação de contas dos recursos financeiros;

V - termo de entrega ou aceitação definitiva da obra, assinado pelo presidente da caixa escolar e por, no mínimo, outros dois membros do Colegiado Escolar, juntamente com laudo técnico conclusivo, emitido por profissional habilitado e autorizado pela SEE;

VI - extratos bancários completos da movimentação financeira e de rendimentos de aplicações no mercado financeiro;

VII - procedimento licitatório, composto com os comprovantes de divulgação do edital da modalidade utilizada e respectivo resultado, procedimento de dispensa ou inexigibilidade de licitação, quando for o caso;

VIII - documentos fiscais comprobatórios das despesas realizadas;

IX - comprovantes e guias de retenções e recolhimentos de impostos e encargos sociais incidentes, se for o caso;

X - contratos firmados para a execução do objeto pactuado, se for o caso; e

XI - restituição de saldo do recurso ou de rendimentos auferidos em aplicações financeiras não utilizados na consecução do objeto pactuado.

Art. 20 As despesas realizadas pela Caixa Escolar deverão ser comprovadas por documento fiscal, emitido de acordo com a natureza da contratação ou aquisição realizada, devendo ser observados:

I - a regularidade do documento fiscal, especialmente com a observância da data limite para emissão e data de autorização da impressão do documento fiscal – AIDF;

II - o correto preenchimento dos dados da caixa escolar na nota fiscal ou cupom fiscal, inclusive quanto à descrição das mercadorias ou serviços, quantitativos e valores. (MINAS GERAIS, 2009).

O processo de prestação de contas deverá ser encaminhado à SRE e, quando necessário, deverá ser restituído o saldo financeiro existente.

A SRE procederá às análises das prestações de contas e, constatadas incorreções, o processo será baixado em diligência. A unidade executora terá o prazo de 30 dias para apresentar justificativas, defesas, documentação complementar ou para devolução dos recursos, atualizados monetariamente, conforme estipulado no § 1º do Art. 17 do Decreto. Não havendo manifestação dentro do prazo, a escola é bloqueada e será instaurada a tomada de contas especial²⁰. Uma vez bloqueada, a caixa escolar permanecerá impedida de receber recursos até que a situação seja regularizada. Em geral, estando a

²⁰Tomada de Contas: Levantamento organizado por serviço de contabilidade analítica, baseado na escrituração dos atos e fatos praticados na movimentação de créditos, recursos financeiros e outros bens públicos, por um ou mais responsáveis pela gestão financeira e patrimonial, a cargo de uma unidade administrativa e seus agentes, em determinado exercício ou período de gestão. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Glossario?letra=T>. Acesso em: 16/10/12.

caixa impedida de receber recursos, é a SRE a responsável por executar as aquisições necessárias para a sua manutenção.

As prestações de contas são protocoladas na Superintendência e distribuídas aos analistas da DAFI. Constatadas incorreções nos documentos ou no procedimento licitatório, o processo é baixado oficialmente em diligência, realizado através de ofício ou correio eletrônico, em que serão pontuadas as incorreções, o prazo para saná-las e/ou a solicitação da devolução imediata de recurso financeiro.

De acordo como o organograma da Divisão Operacional e Financeira – DAFI – da SRE de Ituiutaba, discutido na figura 3, a análise das prestações de contas é de responsabilidade dessa divisão.

Nesse ponto, é possível e importante afirmar que além da categoria econômica dos recursos, da sua origem, da forma de repasse a ser realizado às caixas escolares e do controle bancário, o gestor também deve obedecer às regras de aquisição expressas na legislação estadual, em consonância com a legislação federal.

A seguir, é realizada uma análise do volume de recursos financeiros repassados às caixas escolares da regional de Ituiutaba para fomentar quantitativamente as discussões acerca das incorreções constatadas nas prestações de contas realizadas pela DAFI e dos processos de diligências realizados em 2011 e 2012.

1.3.1 Dos Termos de Compromissos emitidos às caixas escolares da SRE de Ituiutaba – Período 2010 e 2011

Nesta subseção será apresentado o volume de termos de compromisso emitidos às caixas escolares estaduais de Ituiutaba, no período de 2010 e 2011. É objetivo da gestão financeira potencializar os resultados econômicos e financeiros decorrentes da sua execução. Para tanto, se faz necessário uma série de ações e procedimentos administrativos, tais como o planejamento, a execução e o controle das atividades, ou seja, a prestação de contas. O que se percebe, nesse momento, é que o volume de devoluções não é representativo diante do volume de recursos repassados às caixas escolares, mas o das

diligências relativas às prestações de contas é recorrente e merecem maior análise.

Conforme levantamento realizado pela SEEMG, em 2009, havia um total de 150.951 processos de prestação de contas pendentes de análise. Devido a esse volume e à carência de servidores para analisá-los, em 2011, a SEEMG firmou contrato com a empresa Minas Gerais Administração e Serviços S/A – MGS, no intuito de contratar técnicos em contabilidade para analisar as prestações de contas antigas das caixas escolares (período anterior a 2009), até a homologação do concurso, realizado em 2012, e da posse do cargo pelos novos servidores. Diante desse cenário, um analista pertencente ao quadro efetivo da superintendência ficaria responsável por analisar os processos posteriores a 2009 e os terceirizados analisariam os processos anteriores a 2009.

A SRE de Ituiutaba possuía, à época do levantamento, 1.025 processos pendentes de análise. Em 2010, foram emitidos 2.468 termos de compromissos para as unidades escolares de Ituiutaba e, em 2011, 2.880. Isso representa uma média anual de 2.674 termos de compromissos para as caixas escolares da regional.

Diante do número de analistas e do montante de processos pendentes de análise e daqueles liberados anualmente, a hipótese de um acompanhamento preventivo torna-se praticamente impossível e compromete sobremaneira a análise a ser realizada diariamente. As demandas anteriores referem-se a diversos tipos de repasses, que, em muitos casos, precisam de mais de três dias para análise, como exemplo, um processo de prestações de contas de obras.

As informações para a composição desses dados foram coletadas a partir da publicação dos termos de compromissos no Diário Oficial dos Poderes do Estado, veiculados através da Imprensa Oficial.

O trabalho do gestor depende também do volume de recursos repassados à unidade escolar sob a sua gestão. Um aporte no volume desses recursos, periodicamente, representa para o gestor um aumento na demanda das suas ações, tanto para a execução quanto para a prestação de contas.

Da mesma forma, aos analistas de prestação de contas da Superintendência de Ituiutaba, será necessária a absorção de um número maior de análises. Isso porque aumentando o recurso financeiro disponibilizado às caixas escolares, provavelmente os processos licitatórios serão em maior número e também porque esse aumento pode indicar a realização de obras e/ou reformas nas escolas, o que, invariavelmente, requer uma execução diferenciada. Consecutivamente ao aumento das ações, recai um aumento nas prestações de contas a elas inerentes.

O número de prestações de contas protocoladas na SRE até 31 de outubro de 2012, relativas aos termos de compromissos emitidos em 2010 e 2011, representa, aproximadamente, 73% e 52%, respectivamente. Do número de prestações protocoladas, relativo a 2010, cerca de 80% foi analisado e 20% diligenciado; relativo a 2011, aproximadamente, 50% já foi analisado, gerando uma média de 12% de diligências. As prestações de contas não foram realizadas na sua totalidade, porque alguns termos de compromissos tiveram prorrogação de prazo ou o prazo para prestação de contas, por algum motivo, não foi cumprido.

Diante da análise acima disposta, percebe-se que o volume de diligências é representativo quando se trata da quantidade de inconsistências formais, ou seja, da inexistência de documentação comprobatória de aquisição de bem ou serviço, da inobservância de algum procedimento inerente ao processo de licitação ou do processo de dispensa de licitação ou da sua inexigibilidade, da falta de assinatura em documento específico ou mesmo a falta de um documento específico. Como observado anteriormente, o volume de devolução de recursos financeiros é ínfimo.

Portanto, o foco da análise deste trabalho está nos motivos específicos que têm ensejado tais inconsistências nas execuções e que demandam diligências que poderiam ser evitadas, com uma intervenção específica da SEEMG, através de capacitações e de um acompanhamento preventivo minucioso ou por meio da disponibilização de ferramentas que possam amenizar o trabalho na unidade escolar.

Inicialmente, a capacitação seria direcionada àqueles identificados como mais necessitados. Isso iria permitir que o trabalho despendido pela equipe de

analistas fluísse com maior normalidade e outras ações poderiam ser construídas, resultando em maior segurança e tranquilidade ao diretor escolar para realizar a execução financeira.

1.4 A normatização da execução financeira nas caixas escolares implementada em 2009

Embora a legislação estadual tenha sido apresentada em tópico anterior, esta seção pretende abordá-la desde o surgimento da necessidade da sua promulgação até a sua implementação. Tais informações são necessárias para que a discussão em torno da motivação das ocorrências de inconsistências no processo de execução e de prestação de contas dos recursos financeiros possa ser construída, levando-se em consideração os esforços realizados, pela SEEMG e pelos diretores, para conceberem as novas regras. Por isso, também serão expostos neste tópico alguns pontos positivos e negativos da normatização.

Até meados de 2009, as caixas escolares executavam os seus recursos financeiros com base em um manual desenvolvido pela Superintendência de Finanças da SEEMG, coordenado pela Diretoria de Prestação de Contas. Esse manual baseava-se na lei de licitações federal, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que se fundamentava nos processos de compras e, ainda, em leis específicas quanto aos valores relativos a cada unidade escolar.

Os valores eram repassados em virtude do número de alunos, da utilização de recursos transferidos em rubrica pré-estabelecida, bem como da utilização dos recursos, em natureza de despesa corrente²¹ ou despesa de capital²², estabelecidas em Termo de Compromisso. Portanto, não havia a

²¹ Despesa corrente: Categoria de classificação da despesa que se desdobra em despesa de custeio e transferência corrente; destina-se a promover a execução e a manutenção da ação governamental e não contribui diretamente para aumentar a capacidade produtiva da economia. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Glossario?letra=D>. Acesso em: 16 out. 12.

²² Despesa de Capital: Categoria de classificação da despesa que se desdobra em investimento, inversão financeira e transferência de capital; tem por propósito formar e/ou adquirir um bem de capital de modo a contribuir para o incremento da capacidade produtiva. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Glossario?letra=D>. Acesso em: 16 out. 12.

exigência de que eles fossem executados através de um processo de licitação. Tal dispensa estava resguardada pelos Pareceres nº 8.253, de 06 de junho de 1992, e nº 10.597, de 04 de agosto de 1999, expedidos pela Procuradoria-Geral do Estado de Minas Gerais, que determinavam que as caixas escolares, sendo instituições de direito privado, sem fins lucrativos, não se submetiam a procedimento licitatório.

Contudo, havia a necessidade de execução pelo menor preço encontrado no mercado, realizado através de pesquisa de preços colhidos em, no mínimo, três fornecedores. Não havia, portanto, uma legislação estadual específica que ditasse as regras.

Em 2007, o Ministério Público, órgão defensor dos direitos dos cidadãos, apontou a necessidade de as caixas escolares realizarem procedimentos licitatórios para a execução dos recursos financeiros, com base na legislação federal, Lei nº 8.666/93, por se tratar de recursos públicos e sob pena de estarem infringindo a CF/88. O Ministério Público passou, então, a encaminhar às escolas cartas de recomendação²³.

Em 2008, a Advocacia Geral do Estado, através do Parecer nº 14.843, de 16 de abril (Anexo C deste trabalho), dispôs sobre a obrigatoriedade do procedimento licitatório nas contratações de bens e serviços pelas caixas escolares.

Licitação, segundo o dicionário jurídico, é “ato promovido pela Administração Pública direta ou indireta entre aqueles que se habilitam na compra ou alienação de bens ou na concessão de serviços ou obra pública” (GUIMARÃES, 2012, p.164). Mello (2008, p.516) a define como:

Procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir, ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obras, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

²³ Observar cartas de recomendação nº 01 e nº 06 anexadas a este trabalho.

Desde os tempos do Império, a licitação tem sido considerada como de suma importância para a devida execução financeira da despesa pública. Através do Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1982, foi considerada como um estágio da despesa pública. A CF/88, no seu artigo 37, inciso XXI, determina a obrigatoriedade da licitação como procedimento anterior às contratações públicas, assegurando, assim, a igualdade de condições a todos os participantes da concorrência.

A Lei nº 8.666/93 aprimorou as licitações e as contratações efetivadas pelos órgãos públicos, mas não atendeu diretamente às necessidades das caixas escolares, visto que estas possuem especificidades inerentes a organizações de direito privado.

Diante das demandas do Tribunal de Contas e do Ministério público, a SEEMG passou a formatar uma legislação que suprisse as necessidades das caixas escolares no que tange ao processo licitatório. A legislação remodelou a forma de execução financeira e da prestação de contas realizadas pelas caixas escolares. Como já discorrido, tal legislação foi fruto de uma ação educacional que culminou na criação de normatizações e procedimentos para a execução financeira e prestação de contas das caixas escolares estaduais mineiras.

Tal ação foi pensada e desenvolvida com o intuito de moldar e padronizar o processo de compras nas escolas, atendendo aos requisitos constitucionais, quais sejam os princípios da legislação, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, de forma a atender à exigência dos órgãos de controles social, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas estaduais, de forma a não engessar as ações dos diretores.

Outro fator que levou ao desenvolvimento da ação em questão foi a equalização do gasto do grande volume de verbas sob a responsabilidade dos diretores escolares. Havia grande facilidade de desvios de valores a que estavam propensos, visto que não havia a exigibilidade de execução através de processos licitatórios, mas apenas de pesquisas de preços que, muitas vezes, podiam ser tendenciosas, privilegiando determinados fornecedores.

Como não havia uma padronização de contratos a serem assinados entre escola e fornecedor, estabelecendo regras de execução e/ou fornecimento e multas para os casos eventuais de descumprimentos de

obrigações por ambas as partes, as ações dos diretores ficavam desamparadas de documentos jurídicos, podendo dar margem a ações de má fé por parte dos fornecedores.

Um dos aspectos negativos inerentes aos novos procedimentos é o aumento da demanda de trabalho exigida do diretor na realização de procedimentos de licitação, muitas vezes, demorados, visto que nem sempre os fornecedores estão dispostos a participar de um procedimento burocrático, que lhes exija uma série de documentos fiscais.

Outro fator é o trabalho de conscientização e sensibilização que o diretor deve realizar junto aos membros da comissão de licitação, já que a atividade não é remunerada e deve ser realizada concomitantemente às atividades de docência. Muitos dos docentes que participam da comissão de licitação estão alocados em mais de uma unidade escolar e, por outras questões, não veem vantagem em doarem o seu tempo e esforços a uma atividade extra.

A ação em questão veio regular a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares, bem como os recursos diretamente arrecadados²⁴, vinculados às unidades estaduais de ensino. Portanto, como já enfatizado anteriormente, a transferência dos recursos à caixa escolar passou a ser regulamentada através do Decreto nº 45.085, de 08 de abril de 2009, e da Resolução SEE nº 1.436, de 08 de junho de 2009.

Tal ação, portanto, implementou uma nova sistemática aos procedimentos que as caixas escolares devem adotar, a partir da publicação do decreto e da resolução acima identificados, para a aquisição de bens ou serviços e, em especial, a necessidade de realizá-las através de processo de licitação, dispensa ou inexigibilidade.

Em primeiro lugar, foram padronizados os procedimentos necessários para a realização em todas as unidades escolares. A padronização foi pensada no intuito de facilitar a conferência da prestação de contas pelos técnicos das superintendências de ensino. Dessa forma, em qualquer SRE, poderá ser observado que a composição da prestação de contas deve ser realizada dentro de um mesmo padrão. A resolução SEE nº 1.346/09 apresenta anexos com

²⁴ São recursos oriundos do esforço próprio de arrecadação das entidades da administração indireta, recolhidos diretamente aos seus próprios caixas.

modelos que embasarão cada ato do diretor escolar, bem como cada ação da comissão de licitação e do colegiado.

A legislação estabeleceu, inclusive, requisitos para a celebração de termos de compromisso, tanto da parte da Secretaria quanto das caixas. Às caixas ficou determinada a necessidade de apresentação anual de documentação comprobatória da sua regularidade fiscal e financeira; cumprimento dos objetivos estatutários; assinatura de termo de compromisso pelo diretor, precedente ao recebimento de recurso financeiro em conta corrente; cumprimento do plano de trabalho para a execução dos recursos financeiros transferidos ou arrecadados; cumprimento dos preceitos licitatórios ou de sua dispensa; prazos para prestação de contas e penalidades quanto à execução financeira indevida.

Para a Secretaria, a legislação determinou a necessidade de aprovação prévia do plano de trabalho pelo dirigente máximo da SEE; publicação dos extratos dos termos de compromissos no Diário Oficial de Minas Gerais, veiculado através da Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais – IOF/MG; aprovação de aditivo para alteração em cláusulas de termos já expedidos e vigentes; bloqueio e desbloqueio da caixa quando for necessário; realização de Tomada de Contas Especial necessária para a apuração de falhas no cumprimento do determinado legalmente, quer seja na execução ou na prestação de contas tempestiva e, também, a edição de normas complementares ao previsto no Decreto, no sentido de orientar e dirimir dúvidas quando a legislação for insuficiente para tal.

Ficou estabelecido um modelo de regulamento próprio de licitação. Nele estão definidos a forma e os critérios para a contratação de bens e serviços e as modalidades e procedimentos de licitação. Foi estabelecido, ainda, quando haverá necessidade de se realizar um processo licitatório, em virtude do valor e do bem ou serviço a ser adquirido ou quando será permitida a dispensa do processo de licitação e, inclusive, quando este será inexigível.

Foram criados modelos de editais que pudessem atender aos tipos específicos de aquisição quer seja de materiais, de serviços de obra ou de prestação de demais serviços. Foram criados, ainda, modelos de contratos a

serem firmados com os fornecedores de materiais, serviços diversos ou execução de obras, bem como quando haverá necessidade da sua celebração.

Somente quando as caixas escolares estão impedidas de realizar os seus processos de compras, o que ocorre quando são bloqueadas no sistema devido à falta de prestação de contas ou à sua realização parcialmente, a Secretaria deixa de repassar a elas os recursos financeiros e realiza, assim, o processo de compras. De outra forma, e considerando a proposta de descentralização e de autonomia das caixas escolares, os processos de compras são realizados por cada unidade escolar.

Objetivando a questão de equalização do gasto das verbas, visto que as caixas escolares não podem realizar um só processo de compras que abarque todas de uma mesma região, a Secretaria propõe e orienta as unidades executoras da possibilidade de fazerem, em conjunto, os seus processos de licitação.

O primeiro passo é que, dentro de um mesmo objeto específico, as escolas de uma mesma região preparem os seus editais e os publiquem, de forma que o processo de abertura e análise das propostas encaminhadas pelos participantes ocorra em um mesmo momento. O processo de compras permanece individualizado.

Dessa forma, um volume maior de recursos financeiros estará disponível para execução, o que tornará a disputa mais vantajosa para os fornecedores, que poderão oferecer um preço menor pelo produto ou serviço em disputa, possibilitando uma economia financeira por parte da caixa escolar.

1.4.1 Passo-a-passo da implementação

Para o desenvolvimento do projeto relativo à normatização de execução financeira nas caixas escolares implementada em 2009, foram envolvidos servidores de diversas áreas e setores do órgão central da SEEMG e das regionais. Participaram do processo servidores das diretorias de finanças, compras, contratos e convênios; assessoria jurídica; auditoria setorial e da rede física; assim como analistas de prestação de contas e diretores de finanças de superintendências.

Por um período aproximado de dois anos, foram realizadas reuniões periódicas para a formatação da legislação. Nelas, os diversos setores eram ouvidos e as suas observações ponderadas. Nos encontros com os diretores de finanças eram discutidas as mudanças ocorridas no projeto, para que pudessem auxiliar na sua evolução, visto que entre eles e as escolas há uma maior aproximação.

Nesses momentos, a preocupação maior era a resistência que os diretores ofereceriam e o grau de rejeição que o projeto poderia encontrar. Tal preocupação ocorria pelo fato de que as atividades exigidas dos diretores já tomavam a maior parte do seu tempo. Outro fator era a falta de fornecedores habilitados para a participação em um processo de licitação, que exigiam deles estar em dia com as obrigações tributárias e fiscais. Isso poderia impedir a execução financeira e, conseqüentemente, o processo estancaria o fim específico, que é o pedagógico.

Em cada etapa, eram remodelados alguns procedimentos como valor mínimo exigido para um processo licitatório, previsão de situações de dispensa e atitudes a serem tomadas nos casos de impedimento da execução, através de licitação.

Em Minas Gerais, existe uma subdivisão administrativa, das superintendências, em cinco polos regionais. Para o atendimento desse projeto específico, foi proposta uma equipe com cinco coordenadores, cada um responsável por um polo.

Ainda na fase de minuta²⁵, do Decreto e da Resolução, a equipe de coordenadores realizou treinamentos com os diretores financeiros e os analistas das superintendências, bem como com os inspetores e os diretores escolares, repassando cada tópico da legislação, artigo por artigo. As alterações mais inovadoras foram comentadas e discutidas, a fim de apresentar aos servidores a parte teórica do processo.

²⁵ s.f. Rascunho, borrão, primeira redação de qualquer escrita oficial, contrato, correspondência etc., que, depois de revisto, corrigido, se for o caso, e aprovado, tem de ser passado a limpo. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/minuta/>>. Acesso em: 25 out. 2012.

Aos diretores escolares ficou a responsabilidade de, ao retornarem às suas unidades, constituírem uma comissão de licitação para que, no momento seguinte, essa também pudesse ser capacitada.

Cabe à comissão a realização de parte do processo de licitação. Ela é responsável por publicar o processo, analisar as propostas e os documentos dos licitantes, definir e publicar o resultado com a indicação do vencedor do processo licitatório, julgar recursos interpostos pelos participantes da licitação e encaminhar o processo para o diretor, que irá conferi-lo, acatando ou não os atos dos membros da comissão.

Nesse momento, muitas críticas e sugestões foram apresentadas. O maior problema apontado era a quantidade de modelos de formulários contidos na resolução. Outro fator negativo era a falta de servidores para a composição da comissão de licitação, pois para a sua formação são necessários três membros titulares e três suplentes. O argumento é que, em muitas escolas, o quadro de docentes era formado mais por servidores designados que por efetivos, que não teriam o mesmo compromisso com o processo, visto que o período de permanência desses nas unidades escolares tinha tempo pré-determinado.

Outro aspecto de grande queixa era, e ainda é, o fato de que a atuação dos membros da comissão é considerada de relevante interesse social, não é remunerada e deve ser desenvolvida sem prejuízo das atividades enquanto servidores. A realidade pontuada por parte dos diretores era, portanto, quanto à falta de tempo e de pessoal para executar as tarefas necessárias ao processo de licitação.

Esse momento inicial foi crucial para acalmar os ânimos e tentar demonstrar que, sendo uma exigência do Ministério Público, o que a SEEMG não queria era que fosse determinada por esse órgão a execução dos recursos financeiros por meio da Lei nº 8.666/93 e, ainda que, caso o Ministério Público interviesse, a execução financeira nas escolas estaria passível de um retorno à centralização. Dessa forma, as unidades perderiam parte da sua autonomia, condição fortalecida pela SEEMG na década de 1990.

Sendo assim, como o Decreto e a Resolução estavam no patamar de minuta, após a primeira fase da capacitação, algumas ponderações foram discutidas e implementadas antes da sua publicação.

Após a capacitação da parte teórica, os coordenadores passaram a trabalhar na formatação do material para a realização de oficinas. Nelas foram simuladas execuções financeiras em diversas modalidades de aquisição de bens ou serviços como merenda, manutenção e custeio ou realização de obras de reforma ou ampliação.

O material previa todas as fases do processo, desde a assinatura do Termo de Compromisso fictício até a finalização, com a montagem do processo de prestação de contas. Os valores previstos no material simulavam a necessidade de execução financeira dentro de todas as modalidades previstas no Regulamento Próprio de Licitação, Anexo II da Resolução 1.346/09. Portanto, nas oficinas foi possível simular um processo de licitação, um de dispensa e um de inexigibilidade.

A partir da assinatura do termo de compromisso, o diretor deveria identificar a modalidade a seguir, em atendimento ao determinado pela legislação ora tratada. Deveria observar o montante disponibilizado no termo e em quantas parcelas os valores seriam repassados em conta bancária à sua unidade. Essa observação era necessária para verificar se, ao contratar a empresa, o volume financeiro disponível seria suficiente para o pagamento ao fornecedor. Outro fator necessário era a definição do montante de produtos que desejava receber em virtude não só da disposição financeira, mas de espaço para armazenamento.

No caso de merenda escolar, esse fator é mais preponderante, visto que muitos produtos são perecíveis. A escola não tem espaço suficiente para acomodar todos os produtos e, além disso, a previsão inicial de produtos apresentada no edital poderia, no decorrer do período, ser alterada. O diretor deveria prever até a necessidade de celebração de contrato com o fornecedor. A minuta desse contrato, quando necessário, deveria fazer parte do edital a ser publicado, dando ciência aos participantes das exigências a serem cumpridas. O próximo passo seria a montagem da minuta do edital a ser encaminhado à comissão de licitação.

A comissão reunida deveria verificar a solicitação encaminhada pelo diretor, estabelecer o prazo de publicidade do edital, a data limite para a entrega dos envelopes com as propostas e com a documentação dos participantes e o dia e hora de abertura das propostas e análise da documentação.

Antes de efetivar os trabalhos de oficinas junto aos diretores, foi selecionado um grupo de servidores de superintendências diversas para que o material pudesse ser testado e efetivado. Ele previa situações diversas, inclusive possíveis problemas a que estariam sujeitos tanto os membros da comissão como o diretor escolar. Foram previstos erros na formulação de edital e falhas ou ausência nas propostas e nos documentos comprobatórios da regularidade fiscal, tributária e técnica enviada pelos participantes do processo licitatório.

A partir da publicação do Decreto e da Resolução, realizam-se diversas etapas de oficinas, nas quais foram capacitados os analistas, os inspetores, os diretores, os tesoureiros e dois membros da comissão de licitação. A capacitação alcançou cerca de 20 mil pessoas e quase quatro mil gestores.

Como dito anteriormente, para a realização desta pesquisa, a análise qualitativa e quantitativa da execução financeira foi realizada no estado de Minas Gerais, regionalizada no Polo Triângulo Mineiro, que abrange sete Superintendências Regionais de Ensino – SRE. Dentre elas, foi selecionada a regional de Ituiutaba.

A análise foi feita a partir da verificação do volume financeiro repassado às unidades escolares via Termos de Compromisso, nos anos de 2010 e 2011 e, em seguida, a verificação da sua execução financeira aos moldes da normatização em questão até a sua prestação de contas.

No capítulo 2 é apresentada a metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho. Partindo-se do embasamento legal pertinente à execução financeira e das definições e teorias pontuadas por alguns autores, procurou-se subsidiar as proposituras, levantadas e discutidas quando da apresentação das propostas de intervenção para otimização dos processos de execução financeira, realizadas no capítulo 3.

Para tanto, serão apresentadas as regras e procedimentos relativos à execução financeira realizada nas caixas escolares, inerentes à estrutura organizativa da Secretaria. Finalmente, dentro dessa estrutura do perfil do gestor escolar e das questões teóricas levantadas por autores, moldá-las à característica administrativa da caixa escolar enquanto entidade privada.

2 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR FRENTE AOS RECURSOS FINANCEIROS

O objetivo principal deste capítulo é identificar respostas que fundamentem as motivações das ocorrências das diligências realizadas nas caixas escolares, em virtude das incoerências identificadas na análise da prestação de contas, realizadas pelos diretores, relativas à execução financeira. Em consonância com a descrição exposta no capítulo 1, apresenta-se a análise dos dados coletados, de modo que seja possível, compará-la e fundamentá-la com o aporte teórico, possibilitando, assim, a construção da proposta de intervenção a ser delimitada no último capítulo.

Neste capítulo, são apresentados os instrumentos de pesquisa utilizados na coleta de dados, uma discussão teórica acerca da gestão escolar, além de aportes teóricos, legais e práticos que tratam da gestão financeira escolar. Além disso, são analisados os dados extraídos dos questionários aplicados aos diretores escolares e das entrevistas realizadas com servidores da área administrativa da SEEMG.

Nas respostas aos questionários esperava-se captar o perfil e o ponto de vista daqueles que estão na base da execução e, nas às entrevistas, compreender o olhar dos servidores do órgão central, que não participam diretamente da execução nas caixas escolares, mas que, de alguma forma, são responsáveis pelas ações que lá ocorrem. Uma análise da situação atual, mediante os dados coletados nos questionários e nas entrevistas, é realizada com o intuito de propor melhorias no processo de execução financeira, tendo em vista que ações devem ser tomadas pelos dois lados, a saber órgão central e executores da caixa escolar.

A criação do fluxograma da execução financeira da unidade escolar propiciará uma melhor compreensão das ações dos atores nela envolvidos. Trata-se de níveis distintos no processo de execução, já delimitada na apresentação da estrutura organizacional, com demandas diferentes, mas com o mesmo objetivo. Dessa forma, busca-se favorecer uma ligação com o aporte teórico e com as evidências disponíveis para fomentar uma conclusão pautada

na apreciação de uma situação plausível, que sustente hipóteses concisas e possíveis, a serem propostas no capítulo 3.

2.1 Aspectos metodológicos

Quanto à sua natureza, foi utilizada a pesquisa aplicada, pois, a partir dos dados existentes, procurou-se desenvolver conhecimento suficiente para gerar a propositura e a resposta a um problema específico. Para Luiz Cervo, Alcino Bervian e da Roberto da Silva (2007, p. 60), “na pesquisa aplicada, o investigador é movido pela necessidade de contribuir para fins práticos mais ou menos imediatos, buscando soluções para problemas concretos”.

Quanto à forma, trata-se de uma pesquisa essencialmente qualitativa, com ponderações quantitativas. Quantitativa porque foram utilizadas técnicas estatísticas para transformar em dados numéricos as informações e opiniões obtidas por meio da investigação e qualitativa devido à subjetividade indissociável do processo e do sentido decodificador e descritivo dos dados coletados.

Vale destacar a definição das professoras Edna Silva e Estera Menezes (2005, p.20) com relação à pesquisa quantitativa e qualitativa.

Quantitativa: considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos de técnica estatística (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, etc.).

Qualitativa: considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.

Em relação ao meio de investigação, foi realizada tanto a pesquisa de campo, com a aplicação de entrevistas e questionários, bem como a investigação documental e bibliográfica, sendo analisados regulamentos, ofícios, memorandos, mensagens de correio eletrônico, balancetes, balanços, publicações em diário oficial, dentre outros.

Este trabalho tem caráter descritivo e explicativo, pois, conforme Antônio Gil (2002, p.42), aquele “objetiva descrever as características de determinada população ou fenômeno” e este, “identificar os fatores que determinam ou que contribuem para ocorrência dos fenômenos”.

A pesquisa de campo foi realizada através de entrevistas com roteiro estruturado, individuais e direcionadas a cinco servidores que estão ou estiveram de alguma forma envolvidos com questões financeiras da SEE. Questões estas relativas às transferências financeiras feitas pela Secretaria às caixas escolares, bem como ao processo de normatização de execução financeira, colocado em prática em 2009, alvo de análise deste trabalho.

Foram entrevistados, também, servidores que ainda são responsáveis pelo acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos diretores escolares, no intuito de obter deles uma percepção do processo de execução após a normatização. As entrevistas foram encaminhadas através de correio eletrônico, sendo consideradas, dessa forma, entrevistas com roteiro estruturado e autopreenchimento.

Junto aos 30 diretores das escolas que compõem a regional de Ituiutaba foram aplicados questionários, a fim de perceber as suas opiniões frente aos desafios a eles propostos em relação ao volume de recursos financeiros sob sua responsabilidade. Houve, nesse momento, a preocupação em saber o tempo de experiência do servidor como gestor escolar, a sua formação acadêmica, qual área de gestão tem mais interesse e, mais especificamente, a opinião sobre a sistemática implementada em 2009. Além disso, foi importante pesquisar se o gestor foi ou não capacitado, a sua percepção acerca das novas proposições e quais os problemas recorrentes nas prestações de contas, bem como as suas motivações ou origem.

Para tanto, foram formuladas perguntas, dos tipos abertas, para verificar qual a opinião do entrevistado, fechadas, do tipo sim e não, e de múltipla escolha, baseadas na escala de tipo Likert, em que os participantes especificaram o nível de concordância com as afirmações propostas. O questionário foi disponibilizado em site próprio e a solicitação de participação encaminhada aos diretores por meio do correio eletrônico, no intuito de

resguardar o sigilo do respondente. O questionário e o roteiro estruturado das entrevistas encontram-se nos apêndices 1 e 2 deste trabalho.

A investigação documental foi realizada através da coleta de informações contidas em balanços e balancetes publicados pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais – SEF/MG, para, através do saldo de conta contábil específica, realizar uma análise dos valores repassados às caixas escolares, bem como o volume de prestação de contas das execuções financeiras relativas aos repasses, configuradas pelas baixas contábeis.

Os relatórios extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais – SIAFI/MG e do Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, publicações no Diário Oficial de Minas Gerais e ofícios do período de 2011 e 2012, relativo às diligências realizadas às caixas escolares para a verificação de incorreções ou falta de documentos nas prestações de contas também foram utilizados. Vale lembrar que o período alvo deste trabalho compreende os anos de 2010 e 2011 e que, portanto, as prestações de contas, na sua maioria, ocorreram em 2011 e 2012, respectivamente.

A análise de balanços configura uma das demonstrações contábeis e tem por objetivo extrair informações das demonstrações financeiras para a tomada de decisões. De acordo com os pesquisadores Francisco Velter e Luiz Missagia (2007, p.8) demonstrações contábeis

são relatórios, organizados sinteticamente, onde se resumem as informações contábeis de forma metódica, atendendo cada um, a uma finalidade específica, evidenciando os fatos patrimoniais e a situação da empresa, elaborados ao final de um determinado período de tempo.

Para Dante Matarazzo (1997, p.17), “As demonstrações financeiras fornecem uma série de dados sobre a empresa, de acordo com regras contábeis. A Análise de Balanços transforma esses dados em informações e será mais eficiente quanto melhores informações produzir”.

O autor apresenta, ainda, a distinção entre dados e informações: aqueles como a representação numérica descritiva que, por si só, não

provocam reações a quem os lê e estas, uma comunicação capaz de causar reação ou decisão ao leitor.

Velter e Missagia (2007) caracterizam fatos administrativos como aqueles que provocam alterações nos elementos do patrimônio ou do resultado. Nesse caso, a descentralização do recurso financeiro à caixa escolar é fato administrativo que altera o patrimônio da SEEMG, visto que a contrapartida do dispêndio financeiro é a expectativa de direito do seu retorno, efetivado através de prestação de contas da sua execução ou da sua devolução em espécie.

Portanto, a análise dos balanços e balancetes sobre os fatos administrativos foi imprescindível, pois delas foram extraídos dados que, transformados em informações, podem demonstrar o volume de recursos financeiros sob a responsabilidade das caixas escolares do município analisado, os valores não executados pelas escolas e devolvidos à SEE e as baixas realizadas em virtude das prestações de contas.

Essa análise possibilitou verificar a tempestividade das prestações de contas e, de certa forma, se é realizada a contento e em número suficiente. O aumento no saldo contábil pode indicar um número grande de diligências recorrentes ou a falta de servidores para a sua realização.

Foram verificados, junto ao SIAFI-MG, os registros das transferências realizados pela SEEMG às caixas escolares e as devoluções à Secretaria. Buscou-se, com isso, informações que pudessem mensurar os tipos e quantitativos de repasses e respostas às motivações das devoluções de recursos, realizadas pelas caixas escolares, já que as devoluções, ao serem registradas no sistema, demandam o preenchimento de um histórico que, dentre outras informações, indica o motivo da não utilização dos recursos financeiros.

O SIAFI-MG foi implantado no estado de Minas Gerais em 1994, pelo Decreto Estadual nº 35.304, de 30 de dezembro. Trata-se de um sistema corporativo que tem por finalidade processar eletronicamente as programações orçamentárias e financeiras, as atividades de execução e as apropriações contábeis decorrentes dos fatos administrativos, nesse caso específico, decorrente da Administração Pública.

O Decreto nº 35.304, de 30 de dezembro de 1993, estabelece, no seu artigo 2º, os objetivos do SIAFI-MG que são simplificar, racionalizar e uniformizar a gestão orçamentária e financeira das receitas e despesas e otimizar a administração e o controle dos recursos públicos. A Superintendência Central de Contadoria Geral da Secretaria de Estado de Fazenda é a responsável pela administração desse sistema.

Em relação à pesquisa realizada no Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, ela intencionou compilar, em uma só planilha e em uma só ação, além de outros dados, todos os termos de compromissos emitidos em nome das caixas escolares, alvo deste estudo, uma vez que, embora todos eles sejam publicados no Diário Oficial de Minas Gerais, isso ocorre mensalmente, o que dificultaria a junção de todos as informações necessárias.

Os ofícios, alvo desta análise, foram aqueles enviados pelo setor de prestação de contas da SRE de Ituiutaba às caixas escolares, cujo teor foram as diligências efetuadas para se obter mais informações e solicitar documentos e ações para a regularização de pendências. Foram solicitadas para a realização desta pesquisa cópias desses documentos, para análise e tabulação dos dados²⁶.

2.2 Aspectos teóricos, legais e práticos

A partir da base legal, dos conceitos, das definições e análises já realizadas por diversos autores a respeito de gestão pública ou privada, procurou-se um embasamento teórico para direcionar coerentemente a proposta de intervenção. Portanto, as pesquisas bibliográficas foram importantes para sustentar a análise e subsidiar o delineamento das proposições a serem levantadas e discutidas no capítulo 3.

Nos subtópicos seguintes, alguns assuntos são debatidos, tais como as regras e os procedimentos necessários para a execução financeira nas caixas

²⁶O acesso às informações está resguardado pela Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Nos seus artigos 4º e 7º determina sobre a sua acessibilidade e definição.

escolares, inerentes à estrutura organizativa da SEEMG e o perfil do gestor diante de questões teóricas levantadas por alguns autores.

2.2.1 Gestão financeira escolar em Minas Gerais após meados de 2009

Antes de apresentar algumas definições teóricas, são analisados nesta seção os trâmites e as ações necessárias para suprir a necessidade burocrática da execução financeira realizada na escola. Isso é importante para fomentar a gama de ações sob a responsabilidade do gestor escolar e destacar que, além da aplicabilidade dos recursos em objeto pré-determinado em Plano de Trabalho, os procedimentos para a contratação realizados pela unidade escolar devem ser efetuados em conformidade com a legislação, já que qualquer inconsistência fomenta as diligências.

O fluxograma a seguir foi desenvolvido para demonstrar a execução financeira na unidade escolar, no intuito de discutir teoricamente o que foi enfatizado por alguns autores em relação à gestão pública ou privada e esta com as ações do diretor escolar. Ele foi baseado na nova sistemática de execução colocada em prática pela SEEMG, em meados de 2009, comentada anteriormente sob a luz do Decreto Estadual nº 45.085/09, da Resolução SEE nº 1.436/09 e, principalmente, do Regulamento Próprio de Licitação – RPL –, anexo II da Resolução. O RPL tem como anexos modelos de formulários para auxílio das ações de contratação realizadas pela caixa escolar e, conforme determinado em seu Art. 1º, tem como objetivo definir a forma, os critérios e as condições a serem observadas para a contratação de bens e serviços para as caixas escolares.

Como já enfatizado em relação à execução financeira, a atuação do gestor inicia-se com o recebimento dos recursos financeiros, que lhe são repassados pela SEEMG, e termina com a prestação de contas dessa execução.

É importante ressaltar que os atos de gestão devem ser pautados nos princípios da Administração Pública estabelecidos pela CF/88, no seu artigo 37, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse ponto, também é possível perceber o grau de complexidade que os atos administrativos exigem do gestor e dos demais atores que participam da execução financeira na escola. O cumprimento da legislação praticada pela SEE ocasionou reflexos nas execuções realizadas pelas equipes de gestão escolar, pois a forma de gasto das verbas, bem como a sua prestação de contas, ganhou um novo formato. Houve um aporte nas atividades dos diretores e na responsabilização dos seus atos.

As atividades realizadas sob um sistema hierárquico, cujas regras e procedimentos, próprios desse sistema, o tornam, na maioria das vezes, moroso. É prerrogativa deste trabalho identificar a causa imbricada no processo de licitação e compra de materiais ou serviços que os gestores devem seguir, conforme a legislação e apresentar propostas para minimizar essa morosidade, atacando, com isso, as suas principais causas.

A figura 4 abaixo apresenta o fluxograma da execução financeira que ocorre nas caixas escolares estaduais mineiras, desde que estejam adimplentes e aptas a receberem recursos e a executá-los.

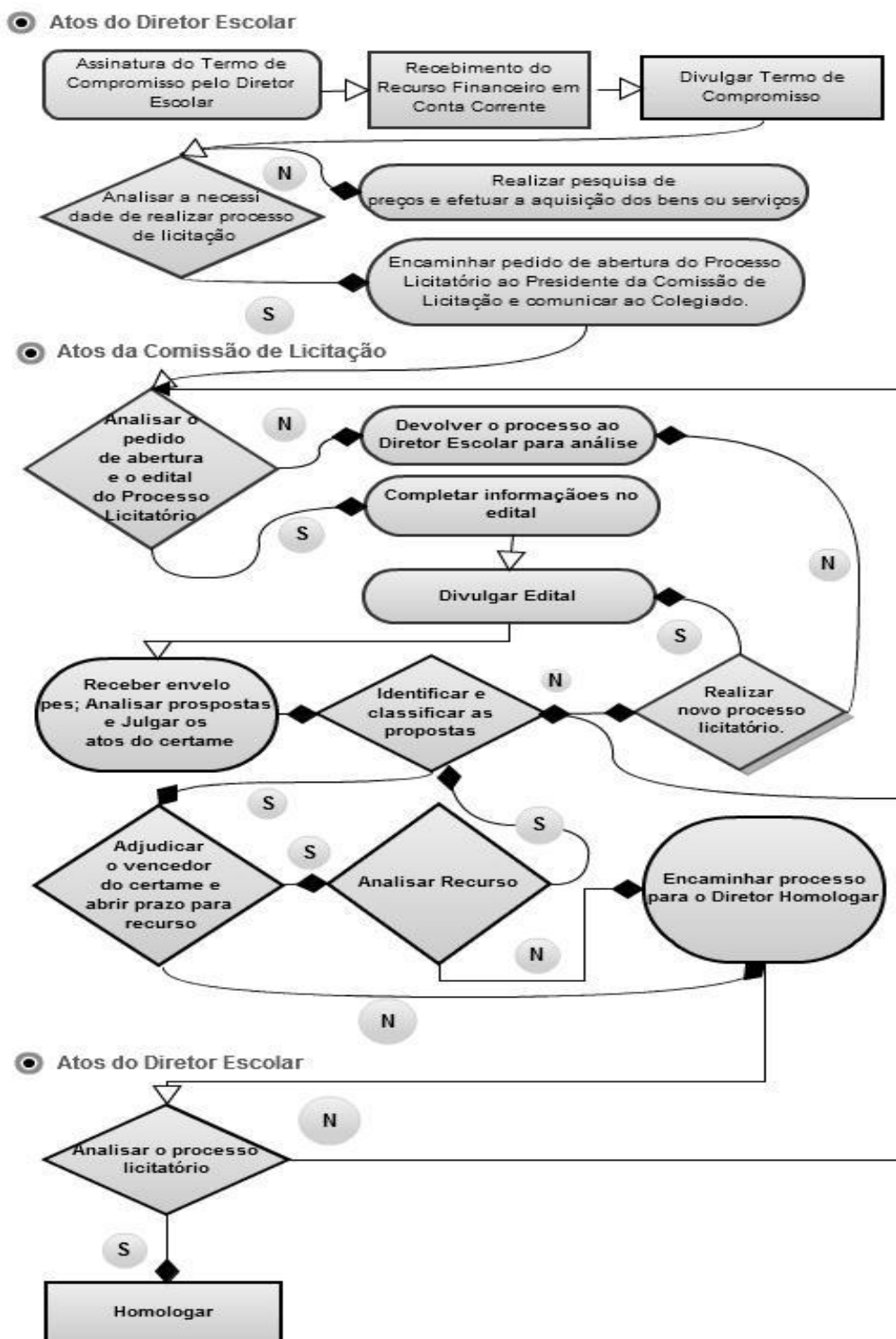


Figura 4 - Fluxograma da execução financeira da caixa escolar

Fonte: Elaborada pela autora com base no Decreto Estadual nº 45.085/09 e Resolução SEE nº 1.436/09.

Diante do fluxograma supracitado percebem-se três etapas distintas, relativas aos atos do diretor escolar e da comissão de licitação. A primeira

ocorre quando o diretor inicia o processo de compras e identifica a necessidade ou não de efetuá-lo através de processo licitatório, acionando a comissão de licitação. A etapa seguinte se dá quando a comissão de licitação recebe a demanda do diretor para licitar um objeto ou serviço e a terceira, quando o resultado do processo de licitação, realizado pela comissão, é encaminhado ao diretor para que tome as medidas necessárias.

Faz-se necessário destacar que o fluxograma não levou em consideração as ações de competência do colegiado escolar, especificamente a de propor a utilização os recursos da escola, mas somente aquelas realizadas pelo diretor e pela comissão de licitação. Partiu-se do ponto em que as proposituras para a utilização dos recursos já estavam equalizadas e o termo de compromisso já se encontrava hábil para assinatura.

O Art. 11, do Regulamento próprio de licitação, prevê duas modalidades possíveis: a cotação e a disputa presencial de preços. Ambas levam em consideração o menor preço ofertado e as determinações do edital. A cotação de preços é considerada como modalidade padrão para as contratações realizadas pela caixa escolar, sendo, por isso, a mais usual; já a disputa presencial é modalidade facultativa. Independentemente da modalidade a ser utilizada, cabe ao diretor a publicidade do termo de compromisso para que tanto a comunidade escolar como os fornecedores em potencial saibam o valor e objeto a que se destina tal recurso.

A priori, todas as contratações devem ser realizadas através de processo de licitação; porém, o regulamento faculta, nos seus artigos 21 e 22, as possibilidades de dispensa e de inexigibilidade:

Art. 21 A licitação poderá ser dispensada:

I - nas contratações cujo valor integral não ultrapasse o limite de R\$ 7.000,00 (sete mil reais);

II - quando frustrada, desde que devidamente comprovado mediante documentos e justificativa fundamentada do presidente da Caixa Escolar que a realização de um novo procedimento traria prejuízos à instituição;

III - nos casos de emergência, quando caracterizada a necessidade de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, desde que devidamente comprovada e fundamentada;

IV - na aquisição de componentes ou peças necessárias à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto a fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição for indispensável para a vigência da garantia;

V – nas aquisições de gêneros alimentícios perecíveis, com base nos preços de mercado dia.

Art. 22 É inexigível a licitação quando, comprovadamente, for inviável a competição, inclusive:

I – na aquisição de bens diretamente de produtor ou fornecedor detentor de atestado de exclusividade emitido por órgão competente;

II – na contratação de serviços com empresa ou profissional de notória especialização, assim entendidos aqueles cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicação, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, permita inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado. (MINAS GERAIS, 2009).

Anterior à contratação e para o cálculo do limite mínimo da dispensa de licitação, o diretor deve elaborar uma programação do gasto, observando a modalidade a ser utilizada, levando em consideração o montante anual de recursos que receberá para um mesmo objeto, independente da sua fonte. Por exemplo, os recursos para aquisição de merenda são liberados mensalmente, a partir de fevereiro e oriundos de mais de uma fonte, federal e estadual. Dessa forma, deve-se programar o gasto pelo montante dos recursos previsto para o ano todo, abrangendo todas as fontes.

Desse montante, podem ser subtraídos o valor relativo aos gêneros alimentícios perecíveis (item V, Art. 21, RPL), que legalmente são dispensados de processo licitatório e 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, que devem ser destinados à aquisição de gêneros alimentícios oriundos da Agricultura Familiar, conforme disposto na Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009.²⁷

Supõe-se que a escola, em um ano, receba, em média, R\$ 34.000,00 para a aquisição de merenda escolar. Desse montante, 30%, ou seja, R\$ 10.200,00 deve ser destinado à aquisição de gêneros alimentícios diretamente

²⁷ Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

da agricultura familiar. Portanto, será necessário o conhecimento prévio dos produtos produzidos na região a serem adquiridos nessa modalidade. O valor projetado para a aquisição de alimentos perecíveis – legumes, verduras, carnes, leite etc. – é de R\$ 8.000,00. Logo, o valor da execução financeira referente aos gêneros não perecíveis – arroz, feijão, macarrão etc. - que vai se submeter ao processo licitatório será de R\$ 15.800,00. Caso o valor destinado a perecíveis seja menor que R\$ 7.000,00, ainda assim também poderá ser executado através de um processo de licitação.

Como a cotação de preços é a modalidade de concorrência mais usual nas contratações, será enfatizada a seguir a descrição dos procedimentos para a sua realização, de acordo com o descrito no artigo 13 do RPL. Os seus itens I e II correspondem à primeira etapa do fluxograma, de responsabilidade do diretor, que, nesse momento, deverá efetuar duas ações e preencher, mesmo que parcialmente, três formulários. Vale destacar que nenhum procedimento de disputa de preços foi identificado na regional de Ituiutaba.

A primeira ação do diretor é direcionada à comissão de licitação e consiste na confecção do Pedido de Abertura de Licitação (modelo II, RPL), no qual devem constar valor da disponibilidade financeira, modalidade de procedimento licitatório, forma de cotação por item ou por lote, descrição do objeto, justificativa da necessidade de compra e declaração de disponibilidade financeira, com indicação da origem do recurso financeiro. Junto ao pedido de abertura, deverá ser encaminhada a minuta do edital (modelo III, RPL), na qual devem constar, além dos dados do pedido, as condições de entrega, a forma de pagamento e o anexo I do edital, que detalha os itens, o quantitativo e as especificações do(s) objeto(s) a ser(em) licitado(s).

A segunda ação é direcionada ao Colegiado, dada a sua participação no processo de gestão já destacada anteriormente. Consiste na confecção do Comunicado ao Colegiado da Abertura de Licitação (Modelo IV, RPL), no qual devem estar presentes a modalidade licitatória e o objeto a ser contratado.

Importante destacar que, nessa fase, as diligências ocorrem pelos seguintes fatores:

- falta de preenchimento de campos ou do envio de algum anexo;

- justificativas pouco plausíveis, em que não há o cuidado de detalhar o objeto e nem indicar a sua destinação. Por exemplo, “aquisição de equipamento”. Qual equipamento? Para atender a qual projeto?
- inobservância de datas entre os formulários de solicitação e do edital e;
- disponibilização de recursos para fins divergentes daqueles previstos no plano de trabalho. Por exemplo, Termo de Compromisso que prevê a aquisição de material de escritório e é gasto com compra de merenda.

O quadro 2 a seguir elenca alguns termos de compromissos analisados e a ação corretiva solicitada pelo analista de prestação de contas através de diligência.

Quadro 2 - Demonstrativo das diligências verificadas na primeira etapa – Ações do diretor

Termo de Compromisso	Motivação da diligência	Ação corretiva
595061/2010	Execução em objeto divergente à destinação do recurso.	Esclarecimento sobre a aquisição do Processo nº 46, 54 e 63/2011, referentes aos itens “camisetas”, “tênis feminino, tênis masculino, meias e luvas”, “assinatura de jornal”, pois a SEE não disponibiliza recursos para esse item.
560916/2009	Datas incorretas e falta do anexo I do edital de licitação.	Rever as datas relativas à solicitação do processo de licitação nº 07/2010. Apresentar anexo I do edital de licitação relativo às especificações do objeto a ser contratado.
594103/2010	Preenchimento incompleto dos formulários.	Completar as informações no formulário de solicitação de licitação encaminhado à comissão de licitação.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise das diligências.

A segunda etapa do fluxograma é de responsabilidade da comissão de licitação, cujos trabalhos serão iniciados por convocação do presidente da

caixa escolar, de acordo com o Art. 8º RPL, e o seu rito processual deve seguir alguns prazos.

Os artigos 9º e 10º do regulamento definem as atribuições da comissão:

São atribuições da comissão de licitação:

- I – conduzir a fase externa do processo de licitação;
- II – receber e analisar a documentação de habilitação dos licitantes e propostas comerciais;
- III – declarar o(s) licitante(s) habilitado(s);
- IV - processar e julgar os atos do certame;
- V – receber e julgar os recursos interpostos;
- VI – definir o substituto do Presidente da Comissão nos casos de ausência justificada.

Art. 10 São atribuições do presidente da comissão de licitação:

- I – preparar e convocar as reuniões da Comissão;
- II – conduzir os trabalhos da Comissão e a sessão pública da licitação;
- III – adjudicar o objeto do certame ao licitante;
- IV – encaminhar os autos do processo ao presidente da Caixa Escolar para homologação (MINAS GERAIS, 2009).

Já o artigo 5º especifica a composição da comissão de licitação, a saber:

A comissão de licitação será composta por, no mínimo, três membros titulares, com seus respectivos suplentes, que detenham plena capacidade civil, escolhidos entre os associados da Caixa Escolar, à exceção de seu presidente, devendo, preferencialmente, 2/3 de seus membros representarem os segmentos de professores e demais servidores da escola em exercício de cargos efetivos.

§ 1º Caso a representatividade da comissão de licitação não possa ser assegurada conforme estabelecido no “caput” deste artigo, associados da Caixa Escolar representantes de outro segmento poderão ser indicados (MINAS GERAIS, 2009).

Os servidores que compõem a comissão, na sua maioria, são lotados nas escolas, tanto na área administrativa quanto na pedagógica. Preferencialmente 2/3 dela deve ser composta por servidores em exercício de cargos efetivos e, não havendo essa prerrogativa, poderão fazer parte outros associados da escola, tais como pais/responsáveis, alunos maiores de 18 anos e ex-diretores. Definidos em Assembleia Geral, têm mandato de dois anos e serão substituídos apenas por renúncia expressa ou ato devidamente justificado da assembleia. Devem realizar os trabalhos como integrantes da

comissão concomitantemente às atividades escolares, no mesmo espaço da escola.

A atuação dos membros da comissão não é remunerada e é considerada atividade de interesse social. Sempre que possível, ocorre uma reunião no horário de trabalho. Se algum dos componentes for professor, são substituídos em sala para a realização dos trabalhos. Não havendo essa possibilidade, se reúnem fora do horário de aula, criando um banco de horas, a serem compensadas de acordo com cada unidade de ensino.

Os suplentes são acionados sempre que algum dos titulares não puder desempenhar as suas atividades. Não há uma parcela de horas destinadas exclusivamente aos trabalhos da comissão, o que pode ocasionar ações pouco efetivas tanto no desempenho da função de professores, em sala de aula, quanto no da função de membros de comissão na execução financeira.

De posse do pedido de abertura, o presidente da comissão de licitação convocará os demais membros para a reunião inicial dos trabalhos. Nesse momento, cabe à comissão a conferência da solicitação enviada pelo diretor. Estando apta para a execução, serão realizados os seguintes atos: complementar a minuta do edital com o local, data e horário limite para entrega dos envelopes – um contendo a proposta comercial e o outro, os documentos de licitação –, bem como a data de abertura dos envelopes, publicar o processo licitatório através da Divulgação de Licitação (modelo V, RPL) e encaminhar o Convite para Licitação a fornecedores.

Os prazos relativos ao rito processual terão início a partir da publicação do edital. A sua divulgação e a entrega efetiva do convite a fornecedores, que pode ser realizada tanto pelos membros da comissão como por outro funcionário da escola indicado para tal, devem ocorrer com antecedência mínima de três dias úteis da data de abertura dos envelopes. Os convites devem ser confeccionados em duas vias e entregues pessoalmente, colhendo-se o recebimento em uma das vias ou, via correios, com solicitação de Aviso de Recebimento – AR. Os recibos são parte integrante da prestação de contas. Deverão ser convidados, no mínimo, três fornecedores.

É importante enfatizar que caso a licitação preveja a contratação por vários itens ou por mais de um lote é preciso observar que o convite deve ser

direcionado a fornecedor(es) que tenha(m) condição(s) de atender a essa especificidade, o que aumenta consideravelmente quantidade a ser encaminhada. Desse modo, a comissão tem um prazo mínimo de quatro dias úteis para a realização das suas atividades.

Após o recebimento dos envelopes e no horário definido em edital, a comissão fará a abertura e análise das propostas comerciais, elaborando o Mapa de Classificação (modelo IX, RPL) dos valores apresentados e, em seguida, a abertura e análise do envelope contendo os documentos de habilitação da proposta de menor valor apurada. Todos os atos realizados pela comissão devem ser lavrados em ata, denominada Ata de Julgamento de Habilitação e Proposta/Adjudicação/Homologação (modelo XI, RPL).

Os documentos necessários para a habilitação do fornecedor em processo licitatório são os elencados no Art. 20 do regulamento de licitação:

Art. 20 Para a habilitação em processos de licitação, o licitante deverá comprovar a regularidade fiscal, tributária e técnica, de acordo com o objeto a ser executado, devendo apresentar, no mínimo:

I - para fornecimento de bens:

- a) atos constitutivos;
- b) última alteração contratual, se for o caso;
- c) certidão negativa de débito junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;
- d) certidões negativas de débitos relativos a tributos federal e estadual;
- e) certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

II – para contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços em geral:

- a) atos constitutivos;
- b) última alteração contratual, se for o caso;
- c) certidão negativa de débito junto ao INSS;
- d) certidões negativas de débitos relativos a tributos federal, estadual e municipal;
- e) certificado de regularidade do FGTS;
- f) certidões de regularidade específicas do ramo de atividade da empresa;
- g) comprovação da titulação do seu corpo técnico, no caso de prestação de serviços de treinamentos, cursos e palestras.

III – para contratação de pessoa física para prestação de serviços em geral, inclusive de pequenos reparos e manutenção no prédio escolar:

- a) cadastro de Pessoa Física - CPF;
- b) carteira de identidade

- c) número de inscrição do trabalhador no INSS – NIT/PIS-PASEP;
 - d) comprovação da titulação, caso a prestação seja de serviços de treinamentos, cursos e palestras.
- IV – para contratação de pessoa jurídica para realização de serviços de obras de engenharia:
- a) atos constitutivos;
 - b) última alteração contratual, se for o caso;
 - c) certidão negativa de débito junto ao INSS;
 - d) certidões negativas de débitos relativos a tributos federal, estadual e municipal;
 - e) Certificado de Regularidade do FGTS;
 - f) registro da pessoa jurídica no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA;
 - g) Anotação de Responsabilidade Técnica – ART – do engenheiro responsável;
 - h) declaração expressa de concordância com os termos da minuta de contrato que acompanha edital, inclusive quanto ao regime de retenção para a Seguridade Social;
 - i) termo de visita e vistoria do local onde se realizará a obra. (MINAS GERAIS, 2009).

Nos documentos da empresa vencedora do certame devem ser verificadas, pelos membros da comissão de licitação, a regularidade fiscal, tributária e técnica.

A regularidade fiscal é comprovada através da análise do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ – e do Cadastro de Pessoa Física – CPF. Isso permite identificar a situação cadastral, ativa ou inativa, no caso das empresas, e regular ou não, para a pessoa física.

Outro documento a ser verificado, no caso de pessoa jurídica, é o Contrato Social e as suas alterações, quando houver, para identificar a representatividade social. Conforme o art. 36 do regulamento, não podem participar de processos licitatórios ou contratar as caixas escolares as pessoas físicas que tenham vínculo com o serviço público de qualquer ente federativo ou empresas cujo sócio majoritário, ou seja, aquele que detém maior participação na sociedade, seja servidor público.

Nesse ato, é verificado também se, diante da descrição da atividade econômica especificada nesses documentos, o participante do processo pode vender ou prestar o serviço a que se propõe. A descrição da atividade econômica pode ser verificada também no CNPJ; porém, obrigatoriamente, deve constar no Contrato Social.

A regularidade tributária identifica, através do prazo de validade das certidões negativas, os débitos do participante em relação aos tributos federal, estadual e municipal. Em relação à regularidade técnica, verifica-se a comprovação de titulação e de registro em conselhos de classe profissional específicos.

Nesse ponto, é possível afirmar que, para a análise dos documentos acima descritos, é necessário, no mínimo, uma formação acadêmica ou uma capacitação específica, que possibilite um olhar crítico a respeito dos documentos legais constitutivos de uma empresa ou pertencentes a um indivíduo. Outro fator é a necessidade de disponibilidade de tempo para se dedicar a essa questão, uma vez que as mudanças nas leis brasileiras são dinâmicas e exigem, por vezes, novas formatações nos documentos legais.

Após a análise das propostas e dos documentos de habilitação, havendo fornecedor(es) habilitado(s), o presidente da comissão efetuará a adjudicação²⁸ do processo e dará publicidade da sua decisão. Não havendo fornecedor(es) habilitado(s), deverá ser analisada a possibilidade da realização de novo processo de licitação ou a devolução dos documentos para que o diretor decida a próxima ação.

Uma vez adjudicado, a publicidade do resultado do processo é realizada através da Divulgação da Adjudicação da Licitação (modelo XII, RPL). Em seguida, o processo será encaminhado ao diretor escolar (modelo XIV, RPL). Como o artigo 25 do Regulamento possibilita ao fornecedor a interposição de recurso contra a decisão da comissão de licitação, até o primeiro dia útil subsequente à divulgação do vencedor do certame, é aconselhável que o envio do processo ao diretor seja posterior a esse período.

Em relação à etapa supracitada, as diligências (ver anexo III) são recorrentes devido à

- falta de observância dos prazos processuais;

²⁸ Adjudicação: ato pelo qual o presidente da Comissão de Licitação indica o vencedor da licitação realizada. De acordo com a Resolução SEE nº 1.346/09.

- falta de alguns dos formulários;
- preenchimento insuficiente ou ausente nos formulários;
- ausência de comprovação mínima de convites encaminhados a fornecedores;
- homologação a fornecedor com documentação de habilitação incompleta ou vencida;
- falta de especificação detalhada do objeto.

O quadro 3, a seguir, elenca alguns termos de compromissos analisados e a ação corretiva solicitada pelo analista de prestação de contas, através de diligência, relativo à segunda etapa do fluxograma.

Quadro 3 - Demonstrativo das diligências verificadas na segunda etapa – Ações da Comissão de Licitação

Termo de Compromisso	Motivação da diligência	Ação corretiva
610977/2011	Falta de documentos de habilitação dos concorrentes.	Encaminhar os documentos de habilitação dos concorrentes quando só constar o envelope no processo.
610977/2011	Mapa de classificação.	Enviar mapa de classificação do processo de licitação contendo todas as propostas apresentadas, e não somente a vencedora.
610977/2011	Abertura de todos os envelopes relativos aos documentos de habilitação dos fornecedores.	Enviar justificativa para a abertura de todos os envelopes relativos aos documentos de habilitação dos fornecedores, e não somente do vencedor do processo de licitação.
609420/2011	Anexos incompletos.	Falta de data no edital.
633583/2011	Falta de documentos.	Falta dos convites encaminhados aos fornecedores para participação no processo de licitação.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise das diligências.

A terceira e última etapa é de responsabilidade do diretor escolar. Após o recebimento do processo de licitação, realizado pela comissão, o diretor fará

a sua conferência e, estando o processo apto, o homologará (modelo XI, RPL), tornando pública a sua decisão (modelo XVI, RPL).

Embora ele não possa intervir no processo licitatório, é de sua responsabilidade a análise de todos os atos realizados pela comissão de licitação. Dessa forma, deve conhecer todas as etapas do processo.

Está previsto, no artigo 29 do Regulamento, a necessidade de celebração de contrato com a empresa vencedora do processo licitatório e a caixa escolar quando os bens ou serviços contratados forem entregues ou realizados em prazo maior que 30 dias.

As diligências nessa etapa são recorrentes devido a:

- não observância do prazo para recurso;
- ao preenchimento insuficiente ou ausente nos formulários e
- à falta de contrato.

O quadro 4 apresenta alguns Termos de Compromissos analisados e as diligências realizadas em relação à terceira etapa do processo de execução dos recursos financeiros.

Quadro 4 - Demonstrativo das diligências verificadas na terceira etapa – Ações do diretor

Termo de Compromisso	Motivação da diligência	Ação corretiva
559781/2009	Homologação do processo em data indevida.	Encaminhar justificativa em relação ao ato de homologação sem respeitar o prazo para recursos reservado aos participantes do processo de licitação.
559546/2009	Falta de contrato.	Enviar contrato realizado com a empresa vencedora do processo ou justificativa que fundamente a sua falta.
593070/2010	Falta de realização de processo licitatório.	Enviar justificativa para a realização da contratação através de processo de dispensa, uma vez que, pelo valor do termo, deveria ser feito processo através de um processo de licitação.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise das diligências.

O contrato é instrumento jurídico imprescindível para que a empresa possa ser acionada judicialmente a cumprir ou indenizar a escola naquilo que foi objeto da proposta apresentada.

Conforme discutido anteriormente, o processo licitatório é demorado. Portanto, demanda uma gama de ações, ditadas por regras e procedimentos, que requer, além de atenção para a sua execução, uma divisão de tarefas hierarquicamente estabelecidas e, principalmente, a especialização para a realização do trabalho. Isso porque exige conhecimentos específicos de organizações societárias e da área fiscal, necessários para a análise de documentos. Além disso, deve-se ter entendimento técnico para a elaboração de especificações, de objetos ou serviços a serem adquiridos, que atenda à demanda da escola de forma satisfatória.

Já quanto ao processo de dispensa de licitação, por requerer um volume consideravelmente menor de ações, muitas vezes, é utilizado em detrimento do processo licitatório, outro motivo para diligências, que buscará junto à caixa escolar justificativa pela não realização do processo de licitação, quando essa for obrigatório. Os artigos 23 e 24 do Regulamento Próprio determinam que:

Art. 23 Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser formalizados, em processo específico, contendo, dentre outros:

I – justificativa do presidente da Caixa Escolar demonstrando:

- a) a necessidade e quantitativo da contratação;
- b) a caracterização da hipótese de dispensa ou inexigibilidade;
- c) o preço e a razão da escolha do fornecedor ou prestador de serviços.

II – análise e deliberação pelo Colegiado Escolar, que poderá aprovar a contratação ou solicitar documentos complementares;

III – divulgação da ata de reunião do Colegiado Escolar na qual foi ratificado o ato de dispensa ou inexigibilidade.

Art. 24 As contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser precedidas da comprovação de inscrição do fornecedor ou prestador de serviços no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas ou Cadastro de Pessoas Físicas. (MINAS GERAIS, 2009).

Para a realização desses processos, basta o preenchimento de três formulários: Justificativa de Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação (modelo XVII, RPL); Parecer do Colegiado - Dispensa ou Inexigibilidade (modelo XVIII,

RPL) e Comunicação/Divulgação da Dispensa ou Inexigibilidade de Processo Licitatório (modelo XIX, RPL). Quanto à documentação do fornecedor, somente se exigirá o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas ou Cadastro de Pessoas Físicas.

Nessa fase, as diligências ocorrem pelos seguintes motivos:

- falta do formulário com o parecer do colegiado;
- falta de orçamentos (a obrigatoriedade é de, no mínimo, três);
- datas divergentes entre o parecer e os orçamentos. Por exemplo, orçamento com data posterior ao parecer. Se o parecer é para ratificar os gastos, os orçamentos já deveriam ter sido feitos, pois são a prova da pesquisa de preço.

O quadro 5, a seguir, demonstra algumas diligências identificadas quando foram realizados, pela caixa escolar, processos de dispensa ou de inexigibilidade para a execução dos recursos financeiros.

Quadro 5 - Demonstrativo das diligências verificadas na realização dos processos de dispensa e de inexigibilidade

Termo de Compromisso	Motivação da diligência	Ação corretiva
621493/2011	Falta de documentos.	Justificar a falta de data nos orçamentos realizados. Providenciar parecer do colegiado.
646859/2012	Falta de documentos.	Enviar todos os orçamentos realizados (mínimo de três) referentes à nota fiscal nº 01 – Papelaria Tropical Ltda.
617265/2010	Falta de documento fiscal. Pagamento de tarifa bancária.	Enviar Guia de Recolhimento Previdenciário – GPS – referente à retenção de 11% sobre a mão de obra, relativas às notas fiscais nº 1.316 e 041, e devolver valor relativo à tarifa bancária.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise das diligências.

A partir da análise dos quadros 2, 3, 4 e 5, percebem-se os erros formais cometidos tanto pelo diretor quanto pelos membros da comissão de licitação.

Pode-se afirmar que essas incoerências ocorrem devido à grande quantidade de campos a serem preenchidos nos documentos, a não observância dos prazos mínimos a serem respeitados e à inexistência de algum formulário, parte integrante do processo, além da execução em objeto não abrangido pelo Termo de Compromisso.

Pontuadas as etapas e os procedimentos necessários para a execução financeira, é possível vislumbrar várias motivações para as incoerências geradoras de diligências. O próximo subtópico apresenta uma discussão teórica a respeito de gestão para melhor fundamentar essas motivações.

2.2.2 Gestão escolar

Até esse momento do estudo realizado, é possível visualizar a demanda em torno do diretor escolar enquanto gestor financeiro, tanto pela estrutura administrativa da SEEMG, pela origem e tipos de recursos, quanto pela legislação a ser observada e seguida no que tange à sua execução. Nesta seção, portanto, são apresentadas questões teóricas a respeito do que alguns autores têm discutido sobre gestão escolar.

O processo de gestão procura manter em harmonia os recursos disponíveis nas organizações, objetivando a otimização do seu funcionamento. A especialista em política pública Neves (2012 apud CASTRO, 2012, p.234) enfatiza que

gestão significa gerenciamento, administração, onde existe uma instituição, uma empresa, uma entidade social de pessoas a ser gerida ou administrada, cujo objetivo é de crescimento estabelecido pela instituição através do esforço humano organizado pelo grupo. A gestão administrativa, além da técnica de administrar, ainda se utiliza de outros ramos, como o direito, a contabilidade, a economia, a psicologia, a matemática e a estatística, a sociologia, a informática, entre outras.

A autora Bartinik (2011) apresenta uma relação entre gestão e administração, a primeira tendendo à esfera empresarial e a segunda à pública, mas sinônimas em objetivos. Veiga (1998 apud BARTINIK, 2011, p. 100), “amplia o conceito de autonomia da gestão escolar e a classifica em quatro dimensões: autonomia administrativa, pedagógica, jurídica e financeira”.

Quanto à autonomia financeira, foco deste trabalho, enfatiza, ainda, que “tais recursos devem existir e ser suficiente para efetivar a proposta pedagógica com qualidade, preservando a dignidade de docentes e discentes”.

Bartnik (2011, p.101), dando continuidade a esse debate, afirma que

as autonomias, nessas dimensões referenciadas, são construídas concomitantemente, relacionadas entre si, e suas implicações se interpenetram no dia a dia da gestão escolar, criando, em maior ou menor grau, condições ao exercício da autonomia.

Pontua, ainda, que

a gestão escolar deve contar com a participação coletiva, a disponibilidade dos recursos – humanos, físicos, financeiros e materiais -, a resistência dos colaboradores que requer uma busca de alternativas diversas para mantê-los comprometidos e valorizados. Enfatiza que o gestor escolar tem a responsabilidade social perante a comunidade e o sistema organizacional, devendo efetivar concretamente suas ações para o cumprimento dos objetivos estabelecidos pela organização (BARTNIK, 2011, p.28-29).

Isso significa que, para a organização do trabalho pedagógico assegurar e efetivar o processo de ensino e aprendizagem a níveis satisfatórios, as ações do gestor escolar devem envolver todos os aspectos da vida escolar, de forma a racionalizar os recursos humanos, materiais, físicos e financeiros. Nesse caso, os recursos financeiros são de origem pública e devem ser executados de forma eficaz e transparente.

Percebe-se, dessa forma, que do gestor escolar são exigidos conhecimentos em diversas áreas que, de acordo com o que será apresentado no subtópico 2.3, não estão compreendidas na sua formação acadêmica.

Especificamente em relação à gestão financeira na escola, o gestor deve ser capaz de planejar segundo as regras da administração pública, pontuadas em tópicos anteriores, visto que a unidade executora, apresentada neste capítulo, tem personalidade jurídica de direito privado e, embora não seja uma estatal, executa recursos oriundos da esfera pública.

A figura 5 expõe a união entre a escola pública e a unidade executora e destaca a qual entidade pertence uma e outra.

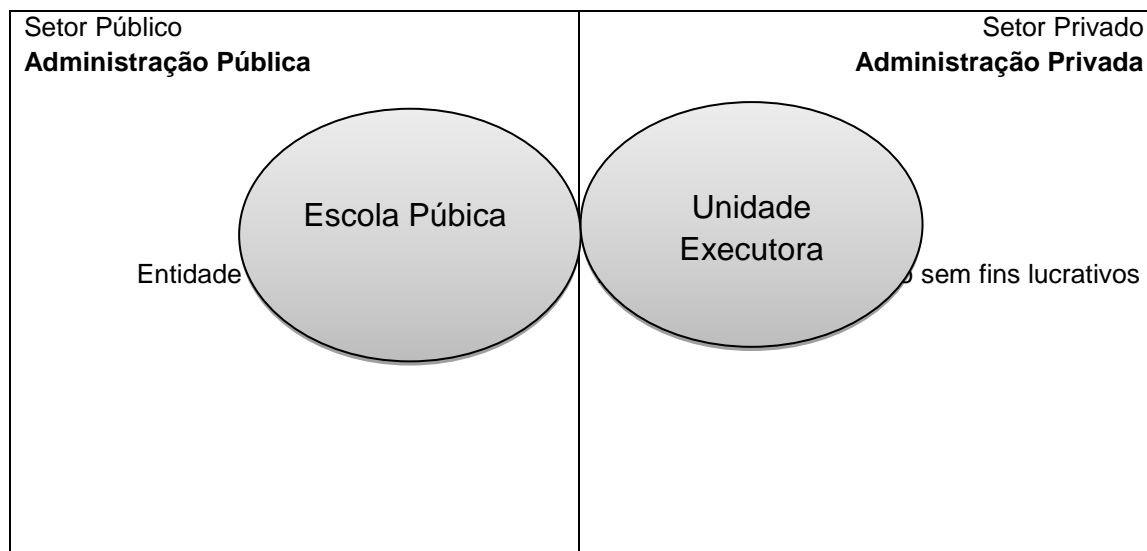


Figura 5 - União entre escola pública e unidade executora

Fonte: Moreira e Rizzoti, 2009, p. 20.

Ela ajuda a vislumbrar e a delimitar que as escolas públicas, nesse caso específico, as escolas estaduais de Minas Gerais, pertencem ao setor público, e às caixas escolares a elas vinculadas, ao setor privado. Isso indica que o gestor deve conhecer as especificidades dos dois setores para o desenvolvimento das suas atividades.

De um lado, o gestor escolar, ao lidar com recursos públicos, precisa desenvolver as suas atividades pautadas pelos princípios da administração pública, elencados no artigo 37 da Constituição Federal, como legislação, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, dentre outras obrigações. Além disso, deve ter conhecimentos específicos sobre a legislação que normatiza o repasse, a execução dos recursos públicos e a sua prestação de contas.

Por outro lado, precisa ser capacitado suficientemente para ter conhecimentos sobre a legislação fiscal e tributária, uma vez que os documentos e os informativos fiscais obrigatórios com os quais vai lidar fundamentarão a sua execução financeira e adimplência empresarial.

Nesse ponto, percebe-se que a descentralização da execução dos recursos financeiros, pautada em uma legislação cujo processo é tipicamente burocrático, tem criado às caixas escolares um problema. A SEEMG, não efetivando a capacitação necessária para uma gestão eficiente, simplesmente

transfere a responsabilidade do estado para o colegiado, e o gestor escolar, cuja formação acadêmica não o prepara para a gestão financeira, conforme será analisado no tópico 2.3.

Quando se trata de entidade pertencente ao setor privado, como as caixas escolares, a legislação fiscal e tributária tem alguns aspectos distintos daqueles previstos legalmente para o tratamento da administração pública, visto que os informativos, legalmente instituídos, devem ser apresentados individualmente, por unidade escolar, e não de forma centralizada, abrangendo todas as caixas escolares. O quadro 6 elenca as principais obrigações acessórias que o gestor escolar deve realizar.

Quadro 6 - Cronograma das principais obrigações acessórias

OBRIGAÇÃO	PERIODICIDADE	COMPETÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	COMPETÊNCIA DA CAIXA ESCOLAR
Relação Anual de Informações Sociais – RAIS	Anual - Até 28 de fevereiro do ano corrente,	Todas as Unidades Executoras	Sim
Declaração de Débitos e Créditos Tributários – DCTF	Anual - Sem movimento 15º dia útil de fevereiro,	Apenas Unidade Central	Sim
Declaração de Informações Econômico-Fiscal da Pessoa Jurídica – DIPJ.	Anual - Até 30 de junho.	Não	Sim
Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIP	Mensal - Até o dia 07 do mês subsequente.	Todas as Unidades Executoras	Sim
Declaração de Serviços Tomados – ISSQN	Mensal - Conforme estipulado em legislação municipal.	Todas as Unidades Executoras	Sim

Fonte: Elaborado pela autora.

Levando se em conta a característica administrativa privada às unidades escolares, nesse caso específico, seriam consideradas empresas de pequeno porte, devido ao volume de recursos financeiros por elas executadas. Como visto no capítulo 1, o volume de recursos financeiros, no período 2010 e 2011, repassados às caixas escolares da regional de Ituiutaba, é, em média, 1 milhão

de reais anual. As empresas privadas são classificadas através do faturamento bruto anual, ou seja, quantitativamente.

Segundo a Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011, em seu artigo 2º, II, empresa de pequeno porte é aquela que:

II - no caso da empresa de pequeno porte aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais). (BRASIL, 2011).

Sobre a gestão financeira na unidade escolar, os autores Ana Maria Moreira e José Roberto Rizzoti (2009, p.24) destacam que,

em geral, espera-se que as soluções venham de fora para dentro da escola. Sempre foi assim e ainda é, na maioria das situações. Mas é importante mudar essa visão e que a gerência financeira seja vista e trabalhada no caminho inverso: de dentro para fora da escola. Não marginalizada, ou relegada a terceiros, mas como uma das principais competências do gestor escolar – o qual deve atuar de forma democrática – e direcionada aos princípios e finalidades educacionais propostos no projeto pedagógico.

Considerando o significado de gestão e a harmonia que o seu processo deve proporcionar às organizações a integração entre gestão e administração, cujo objetivo é o melhor resultado possível, a contribuição da gestão financeira para a pedagógica e, conseqüentemente, a capacidade de assegurar o processo de ensino e aprendizado, a necessidade de planejamento à luz das regras da administração pública e a comprovação da execução dos recursos públicos a seu dispor, é possível afirmar que a tarefa de gestão escolar demanda o conhecimento em diversas áreas distintas que se interagem na unidade escolar.

Essa polarização de conhecimentos pode tender a uma melhor desenvoltura em área específica, como, por exemplo, a gestão pedagógica em detrimento da financeira, assim como a existência das diversas dimensões da autonomia presentes na escola e a sua contribuição para que uma delas fique apenas parcialmente realizada.

Para o desenvolvimento das competências inerentes ao gestor no âmbito financeiro, são necessárias ações específicas, oriundas da SEEMG, propostas no capítulo 3.

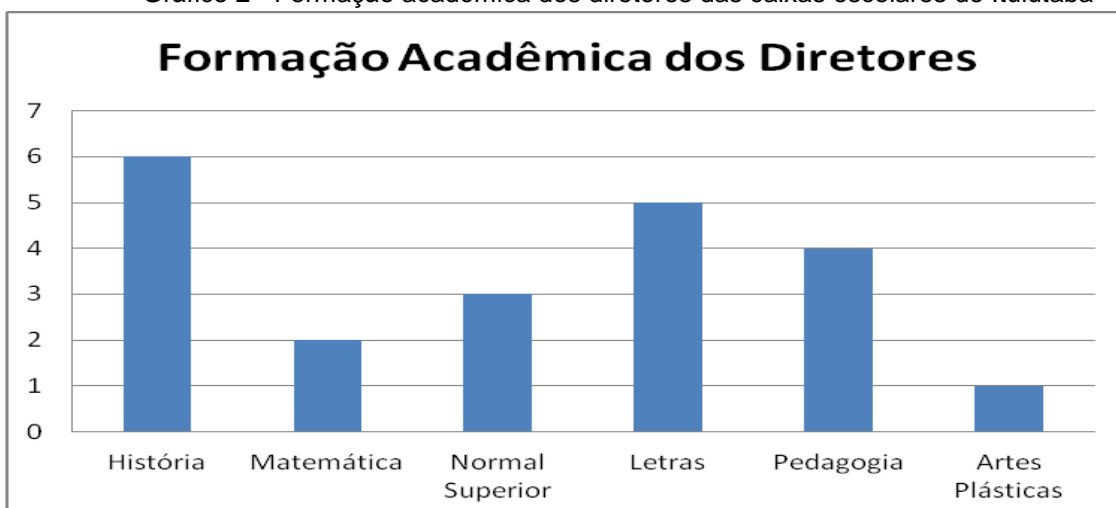
2.3 Análise das entrevistas e dos questionários

Este tópico busca analisar os questionários aplicados aos diretores escolares e as entrevistas realizadas com servidores conhecedores da especificidade da execução financeira nas caixas escolares mineiras. Seu objetivo é vislumbrar a opinião desses profissionais acerca dos fatos geradores das diligências, para auxiliar nas proposições a serem apresentadas no capítulo 3.

Dos 30 questionários aplicados, 21 deles foram respondidos, o que representa 70%. A totalidade de respondentes disse atuar há mais de 15 anos na área educacional estadual, 60% deles estão no cargo de direção há mais de seis anos, sendo que 80% disse já ter atuado anteriormente como diretor em outra unidade ou na atual.

A formação acadêmica desses diretores está representada no gráfico 2 a seguir:

Gráfico 2 - Formação acadêmica dos diretores das caixas escolares de Ituiutaba



Fonte: Dados coletados do questionário aplicado aos diretores escolares de Ituiutaba.

Dentre a formação acadêmica indicada, pode-se perceber que todas estão voltadas para as áreas de licenciatura, não havendo entre elas formação

específica no campo da administração ou em área estratégica gerencial das organizações. A formação em licenciatura permite ao diretor uma desenvoltura na gestão pedagógica, mas, possivelmente, não o prepara para a atuação na área administrativa financeira.

Para os autores Ilma Veiga e Ana Lúcia Amaral (2002, p.118),

a perspectiva da formação do profissional da educação proposta pela Anfope²⁹, e que coloca a base comum nacional como princípio norteador, implica assumir a concepção e o tratamento da docência como ponto nuclear, princípio meio e fim da formação de todo profissional que atua na educação formal e não formal. (2002, p. 118).

Segundo Joana Romanowski (2007, p.76),

nos cursos de licenciatura no Brasil, têm sido considerados os cursos para a formação de professores de disciplinas específicas, para séries finais do ensino fundamental e ensino médio, como também o curso de Pedagogia, que forma o professor para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental e para a docência das disciplinas pedagógicas dos Cursos Normais de nível médio. Além disso, o curso de Pedagogia pode formar gestores educacionais, supervisores, orientadores, administradores escolares e, recentemente, o Curso Normal de nível superior criado pela Lei 9.394/96.

Nas considerações dos estudiosos citados, percebe-se o viés formativo do professor para a área pedagógica, ainda que a formação em pedagogia consista na formação de administrador escolar, que, nesse caso, cuidaria da administração pedagógica. Isso demonstra a pouca capacitação do diretor escolar, dada a sua característica formativa, para realizar, com desenvoltura, a administração financeira de uma escola. Enquanto a formação acadêmica do professor e do pedagogo, profissionais que possivelmente assumem cargo de direção, é suficiente, sob o ponto de vista pedagógico, o mesmo não acontece sob o ponto de vista da gestão dos recursos financeiros disponibilizados pelo estado para as escolas estaduais.

Dentre os respondentes, apenas um afirmou não ter recebido treinamento quanto às ações e à nova sistemática implementada pela

²⁹ Anfope – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação.

Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, em relação à execução dos recursos financeiros, e 90% afirmou ter participado de mais de quatro etapas do treinamento, o que demonstra que apenas as capacitações não foram suficientes para evitar as incoerências verificadas nas prestações de contas, já que quase todos os diretores foram treinados. Mesmo que a Superintendência não tenha servidores suficientes no setor de prestação de contas, o acompanhamento preventivo da execução financeira permanece como algo importante. Essa situação vem também reafirmar a deficiência para a gestão administrativa do diretor, dada a sua condição formativa.

Em relação à nova sistemática, cerca de 80% dos respondentes concordam e 20% concordam plenamente que, além de facilitar a execução financeira na sua unidade escolar, os faz sentir mais seguros para realizá-la.

Quanto à afirmativa de que o processo de descentralização de verbas para as escolas proporcionou maior autonomia financeira ao gestor escolar, cerca de 40% dos respondentes concordam plenamente e 60% concordam. Nesse mesmo viés, 55% concordam plenamente e 45% concordam que esse processo proporcionou melhorias, em linhas gerais, às escolas. Quanto ao processo de descentralização, percebe-se que não houve manifestação de discordância e que a autonomia financeira, para ser mantida, exige da Secretaria um aporte sistemático aos gestores.

O gráfico 3 demonstra que, dentre as atividades de gestão demandadas ao diretor, a maioria tem preferência em desenvolver aquelas ligadas à gestão pedagógica, que corresponde a 78%. Nas demais atividades, 11% prefere a gestão financeira e o mesmo percentual, a gestão de pessoas, o que determina uma pré-disposição para uma melhor desenvoltura na área predileta e, portanto, uma diminuição no grau de interesse na gestão financeira, foco deste trabalho.

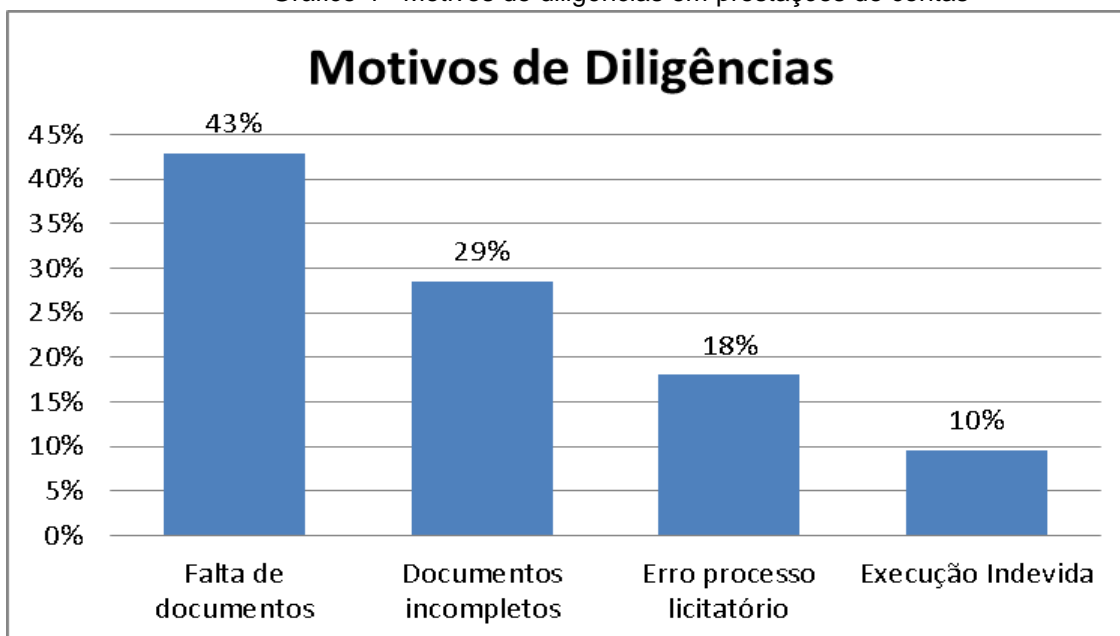
Gráfico 3 - Preferências dos diretores no desenvolvimento das atividades demandadas



Fonte: Dados coletados do questionário aplicado nos diretores escolares de Ituiutaba.

Quanto às principais motivações de diligências, devido às incoerências detectadas em prestações de contas da caixa escolar, essas estão demonstradas no gráfico 4, a seguir. Esses dados são ratificados pela análise realizada nas diligências encaminhadas às caixas escolares de Ituiutaba.

Gráfico 4 - Motivos de diligências em prestações de contas



Fonte: Dados coletados do questionário aplicado nos diretores escolares de Ituiutaba.

Observando os resultados, pode-se afirmar que os erros cometidos são formais, suscetíveis de questionamentos, por não atenderem às exigências determinadas legalmente, embora atingindo a finalidade pretendida.

Aproximadamente a metade das diligências ocorreu por falta de documentos nos processos de prestação de contas, 29% devido a documentos incompletos e 19% a erros no processo licitatório. Isso indica que a realização do processo de licitação não tem sido o maior problema, embora demande atenção no suporte. A questão é a parte burocrática do processo, que tem contribuído para a variedade de incorreções cometidas pelos gestores.

Outro ponto a ser destacado é quanto à execução indevida. Dos respondentes, 10% afirmaram ser diligenciados por esse motivo, o que pode indicar falta de conhecimento do que é determinado pelo Termo de Compromisso e/ou quanto à destinação de recursos.

A questão 13 do questionário solicitou aos participantes uma reflexão a respeito do que os levou a cometer tais incoerências. Dos respondentes, 60% disseram que as suas dificuldades estão relacionadas à identificação dos tributos destacados em documentos fiscais e à necessidade de retenção e recolhimento dos impostos.

Tais respostas podem indicar uma preocupação maior do diretor em favor da análise da idoneidade dos documentos fiscais, bem como a observação da necessidade de retenção e recolhimento de impostos. Essas ações são realizadas após o processo de compra, sendo mais suscetíveis de devoluções de recursos.

Dessa forma, o diretor pode desprender menor atenção em relação aos atos de compras, tais como direcionamento de montante de recursos a serem executados por meio de processo de licitação, preenchimento de toda a documentação relativa ao processo licitatório, de dispensa ou de inexigibilidade, cobrança maior junto à comissão de licitação para a realização do processo de licitação com maior cuidado e acerto, confecção de edital bem elaborado, que possa atender à demanda, estabelecimento de contrato com fornecedor, quando necessário, dentre outras.

Por outro lado, conforme demonstrado pela análise acima, todos os diretores questionados têm tempo superior a 15 anos no sistema educacional e

mais da metade deles estão ou já estiveram no cargo de direção por um período superior a seis anos. Isso indica que já tinham o hábito de realizar a execução financeira, independente de procedimentos de licitação e sem a demanda de tantos documentos a serem preenchidos. A mudança de hábitos foi imprescindível para a realização dos novos procedimentos para a execução financeira. Segundo o autor Stephen Robbins (2002, p.38),

em primeiro lugar a aprendizagem envolve mudanças. A mudança pode ser boa ou má, do ponto de vista organizacional. As pessoas podem aprender comportamentos desfavoráveis – como ter preconceitos ou reduzir seu desempenho -, bem como comportamentos favoráveis. Em segundo lugar a mudança precisa ser relativamente permanente. Mudanças temporárias podem ser apenas reflexivas e não representar qualquer aprendizado [...]. O aprendizado acontece quando há uma mudança nas ações. Uma mudança nos processos mentais ou nas atitudes de uma pessoa, quando não se reflete em seu comportamento, não é um aprendizado.

Embora a alteração na forma de execução financeira tenha ocorrido em meados de 2009, a adaptação a elas demanda tempo para amadurecimento e para mudança nos processos mentais do diretor que, certamente, refletirá no seu comportamento, no caso específico relativo à nova sistemática de execução financeira e, conseqüentemente, no seu aprendizado. No entanto, a criação de ferramentas que fomentem essa mudança de comportamento e a diminuição de procedimentos deve ser avaliada.

Finalmente, do total dos questionados, seis disseram ter dificuldades devido a pouca formação e/ou treinamento necessários para gerir os recursos financeiros; 12 afirmam ter dificuldades relacionadas à identificação em documentos fiscais e neles identificarem os impostos e a necessidade de os reterem e os recolherem ao ente federativo; dois alegaram desconhecimento relativo aos procedimentos necessários para a realização de um processo licitatório, uma dispensa ou uma inexigibilidade e um, dificuldade ligada à execução de obras de reformas ou ampliação.

A questão 14 do questionário foi destinada para sugestões e comentários dos diretores. O objetivo foi captar informações acerca do processo de execução financeira e, principalmente, permitir ao gestor

expressar as suas necessidades em relação à melhoria da execução financeira, possibilitando, com isso, direcionar melhor as propostas de intervenção.

Foram apresentadas as seguintes sugestões e comentários: aumentar as capacitações, possibilitar a realização da prestação de contas através de sítio eletrônico, excesso de reuniões com colegiado, de documentos na nova forma de prestação de contas e de trabalho do gestor em diferentes áreas, ausência na escola de servidor com formação técnica em contabilidade e escassez de recursos humanos para atender a todas as demandas da unidade escolar.

As entrevistas subsidiaram a busca por informações que pudessem, de um lado, esclarecer a necessidade de formatação da nova legislação estadual para execução dos recursos financeiros pelas caixas escolares e, de outro, coletar dados daqueles que, estando junto aos atores envolvidos no processo de execução na SEEMG e nas escolas, fomentassem a procura pelas incoerências ocorridas durante a execução desses recursos e na sua prestação de contas.

Para os entrevistados, a nova sistemática significou uma evolução no modelo gerencial, cujos benefícios foram propiciar mais transparência na execução financeira, possibilitar melhor fiscalização dos gastos realizados pelas caixas escolares tanto pela Secretaria quanto pela comunidade, fomentar uma maior concorrência entre os fornecedores, o que pode resultar em economia dos recursos e padronizar os procedimentos de compras, auxiliando, assim, ao gestor realizá-lo com maior fluência e em qualquer unidade escolar a que estiver vinculado, permitindo à SEEMG facilidade na sua análise.

No que tange aos entraves enfrentados tanto para a implementação quanto para a permanência dos procedimentos relativos à execução financeira, os entrevistados afirmaram que se devem ao fato da existência de resistência por parte dos diretores em seguirem e cumprirem a nova legislação devido a uma série de fatores: pela falta de formação específica em área financeira; pela falta de experiência; pelo descrédito na efetivação de projetos, anteriormente implementados pela SEEMG, que têm início, mas não se concluem de forma satisfatória; pelo aumento da demanda de serviços provenientes das

exigências de documentação e procedimentos inerentes ao modelo de execução a que precisam se subordinar.

Quando indagados sobre os principais erros encontrados nas prestações de contas, as respostas dos entrevistados reafirmam a análise documental realizada nas diligências: a não observação da documentação exigida, bem como licitações com falhas na análise da comissão encarregada, muitas vezes, por falta de um treinamento mais eficaz. Outro fator apontado foi a falta de previsão de penalização para o gestor que não cumpre a legislação, pois, segundo um dos entrevistados, isso contribui para que a legislação não exerça o seu papel com a eficácia pretendida. Tais falhas poderão ser amenizadas através de treinamentos mais eficazes.

Em relação às medidas corretivas, estas têm sido realizadas através de pedido de devolução dos recursos, abertura de Processo Administrativo e Tomada de Contas Especial. A devolução de recursos é apontada como a ferramenta mais eficaz, pois, quando não atendida, a unidade escolar é bloqueada no sistema e a escola passa a não receber mais recursos financeiros até que a sua regularização, que ocorre com a efetivação da devolução, ocorra. Quanto às outras duas medidas corretivas, normalmente ocorrem quando o diretor que fomentou a incoerência já deixou o cargo de direção. A tomada de contas especial depende de ação do Tribunal de Contas.

Até esse ponto do trabalho, pode-se afirmar que é vultosa a carga de informações disponíveis e necessárias para o conhecimento do diretor escolar como o volume e a origem dos recursos financeiros, a estrutura administrativa da SEEMG e a normatização que permeia a execução financeira nas caixas escolares, já discutidos no capítulo 1.

Além disso, conforme pontuado neste capítulo, os dados coletados e analisados apontam que a formação acadêmica daqueles que ocupam cargos de direção nada têm a ver com as atividades que desempenham enquanto gestores de recursos financeiros. Sem as habilidades devidas, propiciadas pela formação acadêmica, a execução dos recursos financeiros fica comprometida, o que refletirá na incidência de incoerências na prestação de contas. Quanto à formação dos gestores escolares, Heloísa Lück (2009, p.25) afirma que

o movimento pelo aumento da competência da escola exige maior habilidade de sua gestão, em vista do que a formação de gestores escolares passa a ser uma necessidade e um desafio para os sistemas de ensino. Sabe-se que, em geral, a formação básica dos dirigentes escolares não se assenta sobre essa área específica de atuação e que, mesmo quando a têm, ela tende a ser genérica e conceitual, uma vez que esta é, em geral, a característica dos cursos superiores na área social. Não se pode esperar mais que os dirigentes enfrentem suas responsabilidades baseados em “ensaio e erro” sobre como planejar e promover a implementação do projeto político pedagógico da escola, monitorar processos e avaliar resultados, desenvolver trabalho em equipe, promover a integração escola-comunidade, criar novas alternativas de gestão, realizar negociações, mobilizar e manter mobilizados atores na realização das ações educacionais, manter um processo de comunicação e diálogo aberto, planejar e coordenar reuniões eficazes, atuar de modo a articular interesses diferentes, estabelecer unidade na diversidade, resolver conflitos e atuar convenientemente em situações de tensão.

Se, por um lado, a formação acadêmica dos diretores os prepara melhor para a atuação na área pedagógica, por outro, não os qualifica para a gestão administrativa financeira. A autora ainda pontua que a gestão escolar desafia os gestores ao exercício de múltiplas competências específicas. Para suprir todas as lacunas dessa gestão e para o desenvolvimento das competências necessárias para a sua realização, é imprescindível a sua formação continuada.

Em relação à função/profissão, competência é o conjunto sistêmico de padrões mínimos necessários para o bom desempenho das responsabilidades que caracterizam determinado tipo de atividade profissional. Em relação à pessoa, constitui na capacidade de executar uma ação específica ou dar conta de uma responsabilidade específica em um nível de execução suficiente para alcançar os efeitos pretendidos. A competência envolve conhecimentos, habilidades e atitudes referentes ao objeto de ação, sem a qual a mesma é exercida pela prática do ensaio e erro. (LÜCK, 2009, p. 12).

Dessa forma, a minimização dos erros recorrentes nas prestações de contas depende do desenvolvimento das competências necessárias para o bom desempenho das atividades relacionadas à gestão administrativa financeira.

A gestão administrativa apoia a pedagógica para, juntas, alcançarem a almejada qualidade da educação. No entanto, muitos diretores tendem a dar especial atenção à dimensão administrativa em detrimento da pedagógica ou vice-versa. Sobre essa tendência, Lück (2009, p. 113) esclarece que

muito embora a gestão administrativa seja uma dimensão meio, e se esteja evidenciando a importância e necessidade do diretor escolar dedicar especial atenção à gestão pedagógica, por ser mais próxima da promoção da finalidade da educação a relevância das suas competências para a efetividade do apoio logístico e administrativo não diminui.

Conclui-se, dessa forma, que os diretores estão preparados para a dimensão pedagógica, já que possuem formação específica. No entanto, para a dimensão administrativa, muitos deles não têm nenhuma formação e gerem, muitas vezes, os recursos atropelando as normas estipuladas pela lei, como constatado por meio da análise nas diligências e nos questionários.

A disponibilização dos treinamentos, anteriores e posteriores à implementação do procedimento de execução financeira, foi de primordial importância. Entretanto, mesmo após essas capacitações realizadas pela equipe da SEE, foram percebidas muitas deficiências na gestão, como se pode certificar por intermédio das diligências.

Entende-se que, se por um lado existe a necessidade de cumprimento de uma legalidade, por outro há uma demanda daqueles que geram os recursos financeiros. É importante ressaltar que a Secretaria, como órgão executivo, tem obrigação de propiciar tal ação, mesmo que seja necessária a alteração da legalidade ou da formatação gerencial da caixa escolar.

3 PROPOSTAS PARA A EXECUÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS NAS ESCOLAS MINEIRAS

Diante da estrutura organizacional da SEEMG apresentada no capítulo 1, ficou demonstrada a dependência das ações nas suas diversas esferas. Com isso, a gestão financeira executada na base, ou seja, na caixa escolar depende da forma pela qual os recursos financeiros serão repassados dentro desse modelo organizacional, além do número de servidores envolvidos nesse processo.

Através da composição dos setores, em relação ao número de servidores disponíveis e ao montante de processos liberados anualmente e, também, daqueles à espera de análise, ficou demonstrado que a SEEMG não tem um número suficiente de pessoas, tanto para uma análise tempestiva nas prestações de contas, quanto para um acompanhamento preventivo nas execuções financeiras, conforme discutido no subtópico 1.3.1.

Outro ponto trabalhado, que demanda controle sistemático, foi em relação às diversas origens das fontes que financiam a educação brasileira, para a execução em um mesmo objeto. A descentralização dos recursos é realizada em contas divergentes, se fazendo necessária a realização de controle tanto do valor original quanto das aplicações no mercado financeiro, obrigatória para os valores não utilizados imediatamente. Além disso, a prestação de contas, que deve ser efetivada por origem de recurso, exige um dispêndio considerável de controle por parte do gestor, o que poderia ser evitado.

Observou-se, ainda, a burocracia presente nas normas legais, que, muitas vezes, faz com que os indivíduos que executam os processos de compras passem por etapas que não conseguem atender, devido ao grande número de formulários e prazos a serem observados.

Conforme apresentado no item 2.2.1, as ações necessárias para a realização de um processo de compras, seja ele através de procedimento licitatório, de dispensa ou de inexigibilidade, demandam, quando necessário, tanto do diretor quanto dos membros da comissão, grande dispêndio de tempo.

Além disso, é exigido, dada a característica pública e privada – de um lado da escola e do outro da caixa escolar –, o conhecimento das suas normas legais.

Não obstante e, muito embora o diretor receba auxílio, é ele o responsável direto pelo cuidado com a gestão pedagógica e administrativa. A sua formação acadêmica propõe prepará-lo para cuidar, com desenvoltura, da área pedagógica, mas, conforme Romanowski (2007), é facultativa para a execução administrativa e nunca específica para a área financeira.

A fim de sanar as incoerências percebidas com a elaboração deste trabalho, para que a SEEMG possa propiciar ferramentas capazes de maximizar a gestão dos recursos públicos e condições para uma execução adequada àqueles que estão a frente das unidades escolares, gerindo-as em todos os âmbitos, sugerem-se algumas proposições, apresentadas nos próximos itens.

3.1 Primeira proposta: Criação do cargo de Analista Financeiro

A primeira sugestão é a criação de um cargo, a ser preenchido por servidor com formação acadêmica em ciências contábeis, dentro da estrutura organizacional de cada Superintendência Regional de Ensino. Sua principal função, assim como os inspetores escolares, deve ser acompanhar, auxiliar e inspecionar as atividades das caixas escolares com relação à execução financeira.

Esse cargo deve ter remuneração idêntica aos inspetores escolares para que seja assegurada a permanência e a continuidade dos servidores que o ocuparem na organização. Isso porque, no concurso de 2005, foi previsto o ingresso, nas Superintendências, de Analista Educacional – Ciências Contábeis – e hoje, daqueles que foram nomeados para o cargo, 90% já se desligaram da Secretaria de Educação devido à baixa remuneração do cargo.

Com base no último concurso, realizado em 2011, pela Secretaria de Estado de Educação, sugere-se que seja encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais um Projeto de Lei com a proposta de criação do cargo em questão. O quadro 7, a seguir, apresenta as especificações para a realização do concurso para o provimento do cargo de Analista Financeiro,

tomando-se como base o edital de 2011, no que se refere ao cargo de Analista Educacional de Inspetor Escolar.

Quadro 7 - Concurso para Analista Financeiro – AF – Assessor de Gestão Educacional

Do concurso	Especificações
Cargo	Analista Financeiro - ANE - Nível I Grau A
Área de Atuação	Assessoramento aos diretores escolares
Atribuições do cargo	<p>1 - Planejar, elaborar, controlar, auxiliar e acompanhar todos os procedimentos da gestão financeira junto às escolas estaduais pertencentes à Secretaria de Estado de Educação.</p> <p>2 - Auxiliar as unidades escolares quanto à execução financeira e aos procedimentos de compras.</p>
Carga horária de trabalho	40 horas semanais
Remuneração inicial	R\$ 3.300,00
Número de vagas	150
Custo remuneração inicial total (sem encargos trabalhistas)	R\$ 495.000,00
Escolaridade mínima exigida	Diploma devidamente registrado de curso legalmente reconhecido de Bacharelado em Ciências Contábeis e Administração.

Fonte: Elaborado pela autora.

A paridade das condições salariais dos servidores que serão responsáveis pela administração financeira das unidades escolares com a do inspetor escolar tende a garantir a sua permanência no quadro das SREs, uma vez que essa é uma das carreiras mais bem pagas no sistema educacional estadual, embora a sua existência não tenha conseguido dirimir as questões administrativas financeiras.

Dessa forma, a valorização dos analistas financeiros propiciará melhores resultados nesse quesito. O inspetor administrativo atuará também preventivamente, instruindo e orientando os gestores. A alocação do número de servidores por regional deverá ser avaliada em virtude do número de escolas que compõem a SRE. A SEEMG possui, atualmente, 47 Superintendências Regionais de Ensino, sendo previstas, assim, estatisticamente, uma média de três analistas por regional.

3.2 Segunda proposta: Portal de Compras e Licitações

A segunda proposta é que a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais desenvolva ou contrate uma empresa para a criação de um Portal de Compras específico para as caixas escolares. Nele poderão ser realizados os procedimentos de compras por meio de processos licitatórios, de dispensa ou de inexigibilidade, o que diminui o trabalho dos gestores e a morosidade do processo de execução dos recursos financeiros.

Os órgãos do estado de Minas Gerais já fazem o uso de um Portal de Compras exclusivo para as compras governamentais, que poderá ser utilizado como parâmetro. Nele é possível a realização de processos de compras por meio de pregão eletrônico e de cotação eletrônica. Permite, ainda, o monitoramento dos processos de compras, bem como dos aditivos que porventura farão parte desses processos.

Além disso, nele é realizado o planejamento da execução financeira, com previsão da periodicidade e dos valores a serem gastos, o que permite uma projeção de execução orçamentária e financeira das despesas. Possui, também, banco de dados de fornecedores e de materiais com as suas especificidades, para que possam ser supridas, da melhor forma, as necessidades de aquisição da administração pública.

A criação, por isso, de um Portal de Compras para as unidades escolares permitirá diminuir as ações dos atores envolvidos, minimizar a margem de erros formais, aumentar a agilidade do processo, propiciar mais segurança e padronização e mais transparência ao processo de execução financeira realizada através das escolas.

Outro fator importante é o controle de estoque, que poderá ser realizado através do portal. Pelas baixas efetuadas, a empresa será acionada toda vez que, estando o estoque abaixo do ideal, seja enviada uma demanda e, assim, possa entregar os produtos faltosos. No caso do controle de estoque de produtos para o preparo da merenda, essa ferramenta será de grande valia, visto que o estoque poderá ser repostado tempestivamente, diminuindo o risco de

permanecerem guardados ou de haver produtos fora dos prazos de validade. Com isso, até o espaço destinado à guarda dos produtos poderá ser reduzido.

Existe também a possibilidade da SEEMG fazer o levantamento dos produtos provenientes da agricultura familiar por região e cadastrar esses fornecedores no portal. Isso contribuirá para que as escolas tenham mais facilidade para executar o percentual obrigatório de 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios.

Sua manutenção fica a cargo da Superintendência de Compras, Contratos e Convênios, através da Diretoria de Gestão de Compras do Órgão Central e das Superintendências de Regionais de Ensino e das demais áreas administrativas que desenvolvam projetos e descentalizem recursos a serem executados nas escolas. Às escolas, caberá a execução dos processos de aquisição via portal. . .

É importante destacar que a moderna administração pública exige e estimula um grau de transparência das ações públicas com cunho de controle social. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula o acesso e a divulgação das informações relativas aos atos da administração pública dos entes federativos brasileiros, por meio da Internet.

Nesse sentido, a gestão financeira das escolas em portal específico permitirá uma melhor formatação das informações que servirão de base para alimentar o portal da transparência pública do estado de Minas Gerais.

Como visto anteriormente, o processo licitatório ficou dividido em três etapas, sendo a primeira e a terceira de responsabilidade do diretor e a segunda, da comissão de licitação.

A partir da primeira etapa, o quadro 8 permite fazer uma comparação entre as ações realizadas sem o sistema ou com o sistema.

Quadro 8 - Execução financeira realizada através de Portal de Compras – Etapa 1 - Atos do diretor

Ações		Sem programa	Com Programa
1	Pedido de abertura de licitação	Manual	O Sistema emite automaticamente, buscando dados do Termo de Compromisso, conforme comando do diretor.
	Minuta do edital	Manual	O Sistema emite automaticamente, buscando dados do Termo de Compromisso, conforme comando do diretor.
2	Comunicado ao Colegiado	Manual	O Sistema emite automaticamente, buscando dados do Termo de Compromisso, conforme comando do diretor.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Decreto Estadual nº 45.085/09 e Resolução SEE nº 1.436/09.

Vinculado ao sistema de confecção, aprovação e emissão do Termo de Compromisso, o pedido de abertura de licitação será realizado pelo programa, conforme o comando do diretor, que definirá os valores a serem realizados, através do processo de licitação, e aqueles destinados à compra direta, através do processo de dispensa. É importante ressaltar que, nesse momento, o sistema permitirá que a secretaria, através das unidades executoras, que descentralizam recursos às caixas escolares, vincule os valores será serem executados através de licitação, conforme histórico de liberações financeiras anteriores. Isso para que sejam respeitados os limites e as possibilidades de compra em cada modalidade, diminuindo a chance de gastos de forma incorreta.

Quanto à minuta do edital, o sistema padronizará os campos a serem preenchidos pelo diretor, analisando a contagem mínima das datas. Nesse caso, o anexo ao edital, no qual constam o objeto, o quantitativo e as especificações as serem adquiridas, virá preenchido, buscando-se no banco de dados as especificações dos itens já utilizados pela SEEMG.

De relevante importância é a especificação, pois permite a aquisição de objeto ou serviço que atenda ao interesse público, no que tange à qualidade e necessidade. Como nem sempre os diretores têm capacidade técnica para

defini-las, sugere-se que os objetos a serem especificados e executados através de Termo de Compromisso recebam numeração própria para facilitar o preenchimento dos formulários por meio do banco de dados. Contemplados no Termo de Compromisso, essas informações serão carregadas para o anexo da minuta do edital, em igual teor.

No caso dos itens que compõem a merenda, esses podem ter origem nos cardápios já elaborados pela SEEMG. O diretor indicará apenas quais cardápios vai utilizar em determinado período de tempo. Dessa forma, o sistema quantificará os produtos para a produção da merenda com maior precisão.

Outro ponto importante é a forma de pagamento e os prazos de entrega dos produtos, que já podem ficar predefinidos conforme indicações de recebimento de recursos total ou parcialmente, de acordo com a origem e com a capacidade de armazenamento da unidade escolar. Sugere-se que a capacidade de armazenamento seja mapeada anteriormente e implantada no sistema.

Com isso, diversos erros rotineiros e formais seriam evitados, tais como a falta de preenchimento de campos, de datas trocadas ou não consecutivas e a vinculação de recursos em objetos divergentes ao que foi destinado, motivo pelo qual incorrem diversas devoluções, muitas vezes, apenas por descuido.

Na mesma linha de raciocínio, em relação à primeira etapa, os atos da comissão de licitação realizados por meio do sistema, permitirão uma economia maior de tempo e uma inquestionável margem de segurança tanto para aqueles que a realizam quanto para a Secretaria de Educação, conforme quadro 9 a seguir.

Quadro 9 - Execução financeira realizada através de Portal de Compras – Etapa 2 - Atos da Comissão de Licitação

Ações		Sem programa	Com Programa
1	Conferência da Solicitação enviada pelo Diretor	Manual e Minuciosa	Menos trabalhosa visto que os dados serão buscados em banco de dados pré estabelecidos, com codificação específica.
2	Completar dados da Minuta do Edital	Manual	O sistema permitirá o preenchimento em campos específicos, fazendo a contagem dos prazos mínimos a serem observados. Dessa forma, será necessário, somente, o preenchimento com datas superiores à necessária para o cumprimento do rito legal.
3	Dar publicidade ao Edital	Manual	Será realizada através do site.
4	Encaminhar o Convite de Licitação aos Fornecedores	Manual com entrega pessoalmente ou através dos correios com Aviso de Recebimento-AR.	O sistema envia automaticamente o convite, de acordo com o banco de dados de fornecedores que possam atender a necessidade da compra. Dessa forma, poderão participar todos que se interessarem, de diversas regiões.
5	Análise das propostas comerciais e dos documentos de habilitação dos fornecedores	Manual	Manual. Com auxílio do sistema será possível realizar a certificação da validade dos documentos de habilitação.
6	Mapa de Classificação	Manual	Através do sistema. Seus dados será importado para a ata de julgamento.
7	Ata de Julgamento de Habilitação e Proposta/Adjudicação/Homologação	Manual	Através do sistema que buscará informações do termo de compromisso, do edital de licitação e do mapa de classificação.
9	Publicidade da Adjudicação	Manual	Através do sistema, com comunicado on-line aos participantes do processo.
10	Encaminhar o processo ao diretor	Manual	O encaminhamento deverá ser emitido pelo sistema apenas um dia após a adjudicação. Prazo resguardado aos fornecedores para a interposição de recurso.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Decreto Estadual nº 45.085/09 e Resolução SEE nº 1.436/09.

O primeiro passo da comissão de licitação é conferir a solicitação encaminhada pelo diretor escolar. Realizada manualmente, essa conferência deve ser minuciosa, a fim de validar a demanda. Através do Portal, ela continuará sendo criteriosa, porém poupará tempo e desgaste aos membros da comissão, pois os dados apresentados farão parte de um banco de dados pré-cadastrado.

A publicidade do edital será feita no próprio portal de compras e o sistema, sob o comando de algum membro da comissão de licitação, enviará automaticamente os convites aos fornecedores, possíveis participantes do processo de compras. Dessa forma, um número maior de fornecedores poderá

ser convidado, em tempo menor e sem a necessidade da realização de serviços externos. Sugere-se, nesse caso, que seja montado, no próprio portal de compras das caixas escolares, um banco de dados com os potenciais fornecedores e os seus produtos ou serviços que atendam à demanda das escolas.

A inserção dos fornecedores e dos seus produtos ou serviços fica a cargo de Servidor da Superintendência a qual a escola seja vinculada ou do setor de compras do Órgão Central. Assim, esse banco de dados ficará disponível para toda a rede de escolas e, conseqüentemente, haverá um aumento de propostas, fomentando, com isso, a concorrência, o que, com certeza, possibilitará a diminuição de preços.

Esse mesmo banco de dados permitirá o bloqueio de fornecedores inadimplentes com SEEMG e, conseqüentemente, o impedimento de novas contratações até que seja regularizada a sua situação. A partir dessa medida, possíveis transtornos e prejuízos poderão ser evitados.

Os dados do Mapa de Classificação, provenientes da análise das propostas comerciais, realizada pela comissão de licitação e elaborado através do sistema, poderão ser importados para a ata do certame. Para a composição da ata, poderão ser utilizados, inclusive, dados do termo de compromisso e do edital. Quanto às peculiaridades ocorridas durante o processo, essas poderão contar em campo específico da ata, como dados adicionais.

Tanto o Mapa de Classificação quanto a ata, sendo on-line, permitirão um acompanhamento a distância do processo, por técnicos da prestação de contas ou outro servidor com capacidade para dirimir quaisquer dúvidas.

A fase de análise dos documentos de habilitação do(s) vencedor(es) do processo poderá ser realizada com o auxílio do sistema. Sugere-se que seja disponibilizada uma lista de verificação com os documentos a serem examinados, por tipo de aquisição, seja de serviços, materiais diversos ou obras. Deverá ser mantido no portal links que remetam aos diversos portais a serem acessados para conferência da veracidade das certidões negativas. Além disso, deve-se manter disponíveis exemplos de documentos com a indicação de todos os dados que, neles, devem ser verificados.

No ato de indicação do(s) vencedor(es) do processo de compra, a sua publicidade será feita através do portal, devendo os seus resultados serem enviados via on-line aos participantes.

Sugere-se que o formulário de encaminhamento do processo ao diretor seja emitido pelo portal um dia útil após a adjudicação, para que seja respeitado o prazo mínimo de direito dos fornecedores para a interposição de recursos.

Fica evidente nesse ponto a grande economia de tempo e ações, a minimização de erros e a maximização da transparência e da segurança no trato das ações que permeiam a execução financeira dos recursos públicos.

Finalmente, quando da terceira etapa, também a cargo do diretor, cabe a análise com base no quadro 10 a seguir:

Quadro 10 - Execução financeira realizada através de Portal de Compras – Etapa 3 -
Atos do diretor

Ações		Sem programa	Com Programa
3	Conferência do processo licitatório	Manual e Minuciosa	Menos trabalhosa visto que os dados serão buscados em banco de dados pré-estabelecidos, permitindo assim maior segurança no processo.
4	Homologação	Manual	Através do sistema que, neste momento, poderá enviar tal informação aos participantes do processo, via email.
5	Convocação ao fornecedor para assinatura do contrato ou para a entrega imediata	Manual	Através do sistema, que já especificará o prazo limite para o fornecedor efetivar sua ação.
6	Confecção do contrato	Manural	Através do sistema .

Fonte: Elaborado pela autora com base no Decreto Estadual nº 45.085/09 e Resolução SEE nº 1.436/09.

Nessa última fase do procedimento de compras, a conferência do processo licitatório realizada pelo diretor da escola, embora criteriosa, será mais ágil e possibilitará reduzir as incoerências identificadas quando da análise da prestação de contas, alvo de diligências. Assim como a adjudicação, a homologação poderá ser realizada através do sistema, que imediatamente dará ciência aos partícipes.

Decorrido o prazo para recurso, o sistema, mediante ação do diretor, convocará o(s) vencedor(es) para a entrega imediata do produto ou para a assinatura do contrato, quando for o caso.

Como até esse momento o diretor pode desistir da execução, em decorrência da falta de recursos ou da detecção de incoerências no processo, ele poderá, antes da assinatura do contrato pelas partes, consultar a adimplência do fornecedor com o estado, aumentando ainda mais a margem de segurança quanto à execução.

Outro ponto de importante ganho na utilização do sistema, é a emissão do contrato que, uma vez padronizado, permitirá à SEEMG fixar as cláusulas necessárias para o seu cumprimento, garantindo, se necessário, a sua cobrança judicialmente.

3.3 Terceira proposta: Curso de Formação em Gestão Financeira

A Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais conta, desde janeiro de 2011, com a Magistra, que é a Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores de Minas Gerais³⁰. Atualmente, ela tem uma rede de ensino de 3.777 escolas e mais de 160 mil educadores. Dentre estes, muitos já ocuparam, ocupam ou ocuparão cargos de diretores de escola.

Dessa forma, sugere-se a criação de um curso de capacitação específico para a gestão financeira, por meio da escola de formação, cuja aprovação deve ser medida através de teste final. A certificação obtida deverá ser prerrogativa para a participação da prova de certificação de diretores. Deve ser considerado, ainda, como investimento e como ferramenta contributiva para a formação continuada dos professores.

O curso poderá ser formatado na modalidade presencial e a distância, sendo a presencial destinada àqueles que já estão exercendo as atividades de gestor escolar, no intuito de alavancar os seus conhecimentos e, também,

³⁰ Criada pela Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011. Tem como objetivo promover a formação e a capacitação de educadores, de gestores e demais profissionais da Secretaria Estadual de Educação (SEE), nas diversas áreas do conhecimento e em gestão pública e pedagógica. Além disso, visa ao fortalecimento da capacidade de implementação de políticas públicas de educação. Sua proposta de formação e de desenvolvimento profissional se estabelece na perspectiva de reafirmar a interface educação/sociedade e vinculando-a aos conceitos de diálogo, integração, articulação, convergência, experimentação e inovação. Disponível em: <<http://magistra.educacao.mg.gov.br/index.php/institucional/o-que-e-a-magistra>>. Acesso em: 20 maio 2013.

àquele que pretende tornar-se um gestor. Já a modalidade de educação a distância será oferecida como forma de reciclagem e atualização do conhecimento fiscal e tributário, dos procedimentos de compras e de prestação de contas, destinada exclusivamente àquele gestor que, embora já tenha realizado o curso na modalidade presencial, permanece na direção escolar.

Poderão ser elaboradas cartilhas interativas, que serão utilizadas como passo-a-passo nas escolas. O curso poderá contar também com a colaboração de agentes da receita federal, estadual e municipal, sempre que possível, no que tange ao tratamento e treinamento dos tributos. A participação desses agentes estreitará os laços dos entes federativos e propiciará uma maior agilidade e assertividade nas ações fiscais tributárias.

Desde 2004, a SEEMG aderiu ao Progestão³¹, programa de formação continuada destinado a dirigentes escolares, realizado na modalidade a distância. No entanto, esse programa não traz no seu rol de atividades, capacitações aprofundadas e específicas, relativas à execução financeira nas escolas.

Propõe-se, portanto, a disponibilização de dois cursos: o primeiro deles é um curso prático sobre a execução financeira nas caixas escolares, apresentado no quadro 11. Contempla as etapas necessárias para a execução financeira, tais como a origem e forma de descentralização dos recursos financeiros; as possibilidades de gastos previstas nos plano de trabalho; as obrigações recorrentes da celebração do Termo de Compromisso; as leis a serem observadas; os prazos e as ações corretivas possíveis; a prestação de contas, documentos e prazos para a sua realização e as diligências, contemplando também as ações para atendê-las.

³¹ O Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares – PROGESTÃO – nasceu como programa pioneiro de educação à distância para capacitação de lideranças escolares no Brasil. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/index.php/progestao>>. Acesso em: 21 maio 2013.

Quadro 111 - Curso prático sobre a execução financeira nas caixas escolares

Curso 1 - Execução financeira nas caixas escolares	
Apresentação	Para que os gestores possam desempenhar a execução financeira com maior desenvoltura junto à caixa escolar e para que a Secretaria de Estado de Educação possa propiciar aprimoramento daqueles que gestam os recursos públicos por ela repassados.
Objetivos	Propiciar aos participantes informações atualizadas e seguras para a realização da gestão escolar, oferecendo, por meio das oficinas, exemplos de aquisições de bens ou serviços através da execução de processos de licitação, de dispensa ou de inexigibilidade. Dessa forma, criar situações, as mais diversas e reais possíveis, sobre a execução de recursos financeiros realizados na unidade escolar.
Público-alvo	Diretores empossados, vice-diretores, servidores que pretendem se lançar ao cargo de direção escolar, membros da comissão de licitação e servidores que pretendem fazer parte da comissão de licitação.
Carga horária	24 horas aula.
Conteúdo programático	Administração Pública: origem e forma de transferências dos recursos públicos realizados às caixas escolares. Plano de trabalho e Termo de compromisso: responsabilidades, prazo de vigência e objeto pactuado. Programação da execução financeira: como e quando gastar. Execução financeira: legislação pertinente, processos de licitação de dispensa e de inexigibilidade, controle bancário. Formalização de contrato de fornecimento: regras gerais da contratação com a pessoa jurídica e física. Prestação de contas: documentação exigida, prazos e diligências.

Fonte: Elaborado pela autora.

O segundo é um curso prático, apresentado no quadro 12, sobre as retenções de tributos e contribuições que devem ser realizadas pelos diretores, em virtude da execução financeira, e as obrigações acessórias imprescindíveis as quais as caixas escolares estão sujeitas enquanto associações civis com personalidade jurídica própria.

Quadro 122 - Curso sobre a retenção de tributos e contribuições pelas caixas escolares
Curso 2 - Retenção de tributos e contribuições realizadas pelas caixas escolares

Curso 2 - Retenção de tributos e contribuições realizadas pelas caixas escolares	
Apresentação	Para que os gestores possam identificar os tributos e contribuições sobre a responsabilidade da unidade escolar inerentes à sua execução financeira.
Objetivos	Propiciar aos participantes informações atualizadas e seguras quanto à legislação pertinente à retenção de tributos e contribuições federal, estaduais e municipais, que recaem sobre a aquisição de mercadorias ou serviços realizada pelas caixas escolares.
Público-alvo	Diretores e vice-diretores empossados, servidores que pretendem se lançar à direção escolar, membros da comissão de licitação, servidores que pretendem fazer parte da comissão de licitação e tesoureiros.
Carga horária	48 horas aula
Conteúdo programático	Documentos fiscais - pessoa física ou jurídica: modelos. Descrição do fornecimento de bens e serviços, indicação de dispositivos legais referente à base de cálculo e a retenções e cancelamento de documentos. Retenções de tributos: federal, estadual e municipal, conceito, fato gerador, base de cálculo, alíquotas, dispensa de retenção, multas e responsabilidade solidária. Obrigações acessórias: declarações diversas.

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme identificado a partir da análise nas entrevistas e nos questionários, e diante do número de diligências expedidas, a capacitação realizada pela SEE tem se mostrado insuficiente. O curso de formação em gestão financeira será incluído nas capacitações, que não devem deixar de existir, agregando mais conhecimento específico aos gestores.

3.4 Considerações finais

Das propostas acima apresentadas, a segunda e terceira são opções que podem ser adotadas independentemente de alteração no quadro de servidores e, portanto, atendem à necessidade imediata de treinamento e qualificação daqueles diretores que já estão executando os recursos financeiros nas caixas escolares.

O trabalho ora apresentado analisa uma fatia dentre as tantas a que o diretor precisa executar. Em um universo tão vasto de ações, é de se preocupar que uma área tão importante, a financeira, não tenha a seu dispor pessoal especificamente preparado para exercê-la. Sobrecarregado, o diretor tende a não executar bem nenhuma ação sob a sua responsabilidade.

O sistema educacional estadual também aderiu às reformas contemporâneas de descentralização a fim de propiciar maior autonomia às escolas. Porém, a formatação de descentralização praticada ganhou a modelagem de um instrumento cujo objetivo foi enxugar a máquina administrativa do estado, repassando as responsabilidades para os servidores do sistema educacional público.

A figura da caixa escolar, embora vinculada às exigências federais, caso do PDDE, da forma burocratizada que tem sido concebida, compromete as ações específicas da gestão pedagógica, pois demanda dos gestores cuidados em ações para o qual não foram devidamente capacitados. Os mecanismos legais criados para padronizar e adequar a execução financeira na unidade executora às exigências dos órgãos de controle sociais, Ministério Público e Tribunal de Contas, atendem, em linhas gerais, à demanda constitucional em relação à subordinação ao regime de contratações públicas. Entretanto, não suprem, sobremaneira, outra demanda da Carta Magna, que é o princípio da eficiência da gestão, visto que os gestores escolares não têm sido preparados para efetivar a execução financeira a contento.

É certo destacar, então, que a descentralização, da forma praticada, retira a responsabilidade dos órgãos públicos e as impõem aos seus servidores e aos cidadãos, lhes cobra resultados e os penaliza, quando necessário, mas

não os capacita a contento ou cria ferramentas capazes de eximi-los dessa responsabilidade.

As diligências, decorrentes das incoerências na execução dos recursos financeiros, são prova da falta de conhecimento, que podem e devem ser colocados à disposição daqueles que exercem o papel de executor, e da falta de formação específica, necessária para executar coerentemente tais recursos.

A Superintendência Regional de Ensino de Ituiutaba, em número de escolas, representa certa de 0,80% do total de unidades escolares. Isso indica que as proposituras apresentadas terão dimensionamentos maiores e, com certeza, resultados perceptíveis quanto à melhoria na execução financeira, se observada pelo número de unidades escolares em nível estadual.

Sob esse aspecto é que devem ser convergidos esforços para suprir a demanda e propiciar maior segurança ao diretor que executa os recursos financeiros no âmbito da caixa escolar. Sobretudo, resultar em uma melhor alocação desses recursos, oriundos dos esforços de cidadãos que anseiam por vê-los empregados de forma eficiente, propiciando uma melhor proficiência dos alunos que, em qualquer estágio acadêmico, seja por eles agraciado e que, futuramente, possam ser contribuintes em potencial, em condições de alavancar os benefícios sociais, em todas as áreas, em especial na área educacional.

REFERÊNCIAS

BARTINIK, Helena Leonir de Souza. **Gestão Educacional**. Curitiba: Ibpex, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879. **Reforma o ensino primário e secundário no município da Côrte e o superior em todo o Império**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3341>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Escola deve criar unidade executora para receber recursos**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13118:escola-deve-criar-unidade-executora-para-receber-recursos&catid=214>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Institucional**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=1164> Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Institucional**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=290&id=12696&option=com_content&view=article>. Acesso em: 24 out. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 27 out. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/fnde/institucional>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

_____. Planalto. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e**

balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 26 ago. 2012.

_____. Planalto. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 ago. 2012.

_____. Planalto. Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 24 nov. 2012.

_____. Planalto. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 14 jun. 2013.

_____. Planalto. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 13 mai. 13.

_____. Planalto. Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011. **Altera dispositivos da lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp139.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Planalto. Medida Provisória nº 445, de 28 de janeiro de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 09 de junho de 2004, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/455.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Portal Brasil. **Programa dinheiro direto na escola.** Disponível em: <<http://e.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>>. Acesso em: 21 ago. 2012

_____. Receita Federal. **Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ.** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/TextConcat/Default.asp?Pos=1&Div=GuiaContribuente/CNPJ/>>. Acesso em: 17 out. 2012.

_____. Receita Federal. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em:
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/2002/lei10406.htm>>.
Acesso em: 15 jun. 2013.

CARVALHO, Rosana Areal de Carvalho; BERNARDO, Fabiana de Oliveira. **Caixa escolar: instituto inestimável para execução do projeto da educação primária**. Disponível em:
<<http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2012/08/Texto-061.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

CASTRO, Ana Paula Pádua Pires de. **A gestão dos recursos financeiros e patrimoniais da escola**. Curitiba: Ibpex, 2008.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de, GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga, AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

FILHO, João Cardoso Palma. **A Educação Brasileira no Período de 1930 a 1960: a era Vargas**. Disponível em:
<<http://www.acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/107/3/01d06t05.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Compacto**. 16. ed. São Paulo: Rideel, 2012.

LÜCK, Heloísa (org.). **Em Aberto/instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais**, Brasília, v. 1, n. 1, 1981.

_____. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MASCARENHAS, Sidnei Augusto. **Metodologia Científica**. São Paulo: Pearson Education, 2012.

MATARAZZO, Dante Carmine. **Análise Financeira de Balanços: abordagem básica e gerencial**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MINAS GERAIS. Decreto nº 26.257, de 16 de outubro de 1986. **Cria a 32ª. Delegacia Regional de Ensino, com sede em Ituiutaba, e dispõe sobre a sua competência e área de jurisdição.** Disponível em:

<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=26257&comp=&ano=1986&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Decreto nº 35.304, de 30 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a implantação e utilização do sistema integrado de administração financeira do estado de Minas Gerais – SIAFI-MG.** Disponível em:

<http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT7=LINKON&p=1&r=1&l=1&f=G&s1=decreto+35304+1993.norm.>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Decreto nº 45.085, de 08 de abril de 2009. **Dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino, para fins de sistematização das normas e regulamentos pertinentes.** Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45085&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Decreto nº 45.849, de 27 de dezembro de 2011. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Educação.** Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=45849&comp=&ano=2011&texto=original>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Lei nº 1.147, de 06 de dezembro de 1930. **Dá nova denominação às quatro Secretarias de Estado, distribui os seus serviços e autoriza o poder executivo a reformar as Secretarias de Estado e demais repartições públicas.** Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=1147&comp=&ano=1930>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011. **Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.** Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011&texto=consolidado>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Resolução SEE nº 1.346, de 08 de junho de 2009. **Regulamenta o disposto no Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009, que dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino.** Disponível em:

< <http://www.educacao.mg.gov.br/images/documentos/1346-09-r.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Resolução SEE nº 2.034, de 14 de fevereiro de 2012. **Dispões sobre a estrutura e o funcionamento do Colegiado Escolar na rede estadual de ensino de Minas Gerais.** Disponível em:

<http://crv.educacao.mg.gov.br/sistema_crv/banco_objetos_crv/%7BD77E7EF7-1974-4623-86BD-871FEBDC06DD%7D_RESOLU%C3%87%C3%83O%20SEE%202034.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2013.

_____. Resolução SEE nº 2.072, de 23 de março de 2012. **Dispõe sobre delegação de competência no âmbito da Unidade Central e das Superintendências Regionais de Ensino da Secretaria de Estado de Educação – SEE-MG.** Disponível em:

<http://crv.educacao.mg.gov.br/sistema_crv/banco_objetos_crv/%7B6370E606-18F3-4B7D-BD09-BBC3C2958FFD%7D_RESOLU%C3%87%C3%83O%20SEE%20N%C2%BA%202072.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2013.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque, RIZZOTI, José Roberto. **Progestão: como gerenciar os recursos financeiros?, módulo VI.** – Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2009.

NOVAES, Ivan Luiz, FIALHO, Nadia Hage. **Descentralização educacional: características e perspectivas.** RBPAE, v.26, n.3, p. 585-602, set./dez. 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de, SANTANA, Wagner (Orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010.

RIANI, Frederico Augusto d’Avila. **Autonomia financeira dos municípios brasileiros para a definição e execução de políticas públicas sociais: de uma visão geral à análise do município de Juiz de Fora (2005 a 2010).**

Artigo apresentado na disciplina Administração e Legislação do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora.

ROBBINS, Stephen Paul. **Comportamento organizacional.** Tradução técnica Reynaldo Marcondes. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

ROMANOWSKI, Joana Paulim. **Formação e profissionalização docente.** 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Ibpex, 2007.

SERGIPE. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos. **Termos empregados em gestão de recursos hídricos.** Sergipe. Disponível em:

<<http://www.semarh.se.gov.br/srh/modules/tinyd0/index.php?id=8>>. Acesso em: 01 jul. 2012.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. ver. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro, AMARAL, Ana Lúcia (Orgs.). **Formação de professores: políticas e debates**. Campinas, SP: Papyrus, 2002.

VELTER, Francisco, MISSAGIA, Luiz Roberto. **Manual de Contabilidade**. 5.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

APÊNDICES

Apêndice A - Questionário aplicado junto aos Diretores Escolares

Universidade Federal de Juiz de Fora
Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da
Educação Pública

Mestrado Profissional - Disciplina: Dissertação I
Mestranda: Ednéa de Oliveira Hermógenes Carvalho

Prezado (a) diretor (a),

Sou pesquisadora do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, ministrado pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Estou desenvolvendo a minha pesquisa referente à sistemática implantada pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, a partir de 2009, relativa à transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares, especificamente à luz do Decreto nº 45.085, de 08 de abril de 2009, e da Resolução SEE nº 1.346, de 08 de junho de 2009. Sua colaboração, fornecendo respostas às questões abaixo, será de grande importância ao estudo pretendido, sendo garantido sigilo absoluto.

1. Quanto tempo atua no estado na área educacional?
 Entre 01 e 05 anos.
 Entre 05 e 10 anos.
 Entre 10 e 15 anos.
 Acima de 15 anos.

2. Você está no cargo de diretor desde _____.

3. Você já exerceu o cargo de diretor, nesta ou em outra unidade, anteriormente?
 Sim.
 Não.

4. Sua formação (graduação) foi em _____.

5. Quanto à sistemática referente à execução financeira no âmbito da unidade escolar, implementada em 2009, você recebeu treinamento da equipe do Órgão Central ou da sua Superintendência?
 Sim.
 Não.

6. Em 2009 e 2010, o treinamento relativo à nova forma de execução financeira e prestação de contas foi realizado em etapas. De quantas etapas você participou? _____.

As questões seguintes buscam aferir o seu grau de concordância com as afirmações feitas. Leia atentamente os enunciados e marque a alternativa que mais se aproxima da sua concepção e da sua prática cotidiana.

7. A sistemática implantada em 2009 facilitou a execução financeira na sua unidade escolar.
- () Concordo plenamente.
 - () Concordo.
 - () Discordo.
 - () Discordo plenamente.
8. Após a sistemática, você se sentiu mais seguro para realizar a execução financeira na sua escola.
- () Concordo plenamente.
 - () Concordo.
 - () Discordo.
 - () Discordo plenamente.
9. Na sua opinião, o processo de descentralização de verbas para as escolas, implementado no Brasil nas últimas décadas, propiciou maior autonomia ao gestor escolar.
- () Concordo plenamente.
 - () Concordo.
 - () Discordo.
 - () Discordo plenamente.
10. Na sua opinião, o processo de descentralização de verbas para as escolas, implementado no Brasil nas últimas décadas, proporcionou melhorias às unidades escolares.
- () Concordo plenamente.
 - () Concordo.
 - () Discordo.
 - () Discordo plenamente.

Nas questões abaixo, favor marcar uma opção para a de número 11 e para as de número 12 e 13, até três opções, de acordo com a sua opinião:

11. Dentre as atividades que lhe são demandadas numere, por ordem de identificação profissional,
- () Gestão pedagógica.
 - () Gestão financeira.
 - () Gestão de pessoas.
12. Dados da SEEMG revelam que existe grande número de diligências devido a incoerências na prestação de contas. As diligências, porventura encaminhadas à sua escola, relativas à prestação de contas da execução financeira, têm sido realizadas em virtude de
- () erro processo licitatório.
 - () documento Fiscal.
 - () execução em objeto indevido.
 - () execução fora do prazo do Termo de Compromisso.
 - () falta de documentos.
13. Caso tenha apontado alguma incoerência, você acredita que são decorrentes por problemas relativos a
- () desconhecimento com relação aos procedimentos necessários para a realização de um processo licitatório, uma dispensa ou uma inexigibilidade.
 - () desconhecimento na execução financeira em relação ao objeto previsto em termo de compromisso.
 - () dificuldades ligadas ao controle financeiro, especificamente quanto à aplicação financeira dos recursos em rede bancária autorizada.
 - () dificuldade ligada à execução de obras de reformas ou ampliação.
 - () dificuldade relacionada à identificação em documentos fiscais (notas fiscais) e à necessidade de retenção recolhimento dos impostos.
 - () desconhecimento acerca do processo de prestação de contas estabelecido pela SEE.
 - () pouca formação/treinamento para gerir os recursos financeiros.
 - () inexistência de capacitação.
14. Caso queira, deixe aqui as suas sugestões e comentários acerca da sistemática em questão.

Apêndice B - Entrevista aplicada junto a Servidores da SEEMG**Universidade Federal de Juiz de Fora
Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da
Educação Pública**

Mestrado Profissional - Disciplina: Dissertação I
Mestranda: Ednéa de Oliveira Hermógenes Carvalho

Prezado,

Sou pesquisadora do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, ministrado pela Universidade Federal de Juiz de Fora.

Estou desenvolvendo a minha pesquisa baseada na sistemática implantada, pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, a partir de 2009, relativa à transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares, especificamente à luz do Decreto nº 45.085, de 08 de abril de 2009, e da Resolução SEE nº 1.346, de 08 de junho de 2009.

Sua colaboração, fornecendo respostas às questões abaixo, será de grande importância ao estudo pretendido.

1. Como e quando surgiu a necessidade de criação de uma legislação estadual específica para dispor sobre as transferências dos recursos financeiros realizados entre a SEEMG e as unidades escolares?
2. Como foram desenvolvidos os trabalhos que culminaram na formatação do Decreto e da Resolução acima mencionados?
3. Quais os efeitos esperados com a implantação da sistemática em questão?
4. Quais os principais entraves enfrentados para a implantação e a permanência dos novos procedimentos?
5. Quais os benefícios conquistados podem ser mensurados com a vigência da nova legislação? Esses benefícios podem ser medidos financeiramente?

6. É possível apresentar o custo de implementação do novo procedimento?
7. Há um monitoramento sistemático que possibilite corrigir os desvios de procedimentos inerentes à nova metodologia de execução financeira? Quais?
8. Quais ações foram e quais serão implementadas, em relação à adaptação da legislação em questão, que possam atender, de forma mais efetiva, a realidade das unidades escolares?
9. Quanto à prestação de contas dos recursos repassados às caixas escolares, quais os principais erros encontrados? Quais as medidas corretivas?
10. Caso queira, deixe aqui alguma contribuição que porventura ache importante registrar.

Muito obrigada!

Ednéa de Oliveira Hermógenes Carvalho.

ANEXOS**Anexo A - Recomendação nº 01 – Ministério Público**

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RECOMENDAÇÃO Nº 01/2007

RECOMENDA às Caixas Escolares
que realizem licitação para contratação de
obras e serviços, com a integral observância
do disposto na Lei 8.666/93.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, por intermédio de seu Órgão de Execução que esta subscreve, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais,

Considerando que é atribuição do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal e art. 119 da Constituição do Estado de Minas Gerais);

Considerando que a Constituição Federal e a Constituição do Estado de Minas Gerais determinam como função institucional do Ministério Público a assistência e proteção dos interesses difusos e coletivos, entre eles a proteção do Patrimônio Público (Constituição Federal, art. 129, incisos III; e art. 120, III, da Constituição do Estado de Minas Gerais);

Considerando que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205 da Constituição da República);

Considerando que cabe ao Ministério Público a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, entre os quais os referentes à moralidade e à impessoalidade administrativas, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou

Assinatura manuscrita em azul.
Ministério Público do Estado de Minas Gerais



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

do Município ou executem serviço de relevância pública (Lei nº 8.625/93, arts. 27, inciso IV);

Considerando que as Caixas Escolares foram criadas pelo Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, por meio da Resolução nº 2.289/1977, com fundamento nas normas da Lei Federal nº 5.692/1971, que estabelece as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus do Estado de Minas Gerais, notadamente nas disposições contidas nos artigos 41 a 62.

Considerando que essas Entidades não desenvolvem atividades de natureza econômica, mas tão-somente de natureza assistencial, com a finalidade de corretamente administrar os recursos para merenda escolar, aquisição de mobiliário e equipamentos, reforma, recuperação e ampliação do prédio escolar e manutenção e custeio da escola, e, portanto, não concorrem com empresas constituídas pela iniciativa privada;

Considerando que as Caixas Escolares recebem verbas da Secretaria de Estado da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), repassado diretamente pelo Ministério da Educação às Caixas Escolares das escolas de ensino fundamental, uma vez por ano, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);

Considerando que as entidades que administram recursos públicos devem se submeter, necessariamente, aos princípios fundamentais contidos na Constituição da República, estando sujeitas às normas concernentes ao regime jurídico de direito público e à observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente, os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

Considerando que, segundo o demonstrativo da Execução Orçamentária da Administração Estadual, relativo ao mês de novembro de 2005, publicado pela PORTARIA/SCCG/SEF/Nº 713, de 14 de dezembro de 2005, da Superintendência Central de Contadoria Geral, o Estado de Minas Gerais empenhou em 2005, até o mês de referência, o montante de R\$ 100.704.526,05 (cem milhões, setecentos e quatro mil, quinhentos e vinte e seis reais e cinco centavos) do

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no final do texto principal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

orçamento da Secretaria de Estado da Educação com subvenções sociais (código 3.3.50.43 da Unidade Orçamentária 1261);

Considerando que as licitações públicas são instrumentos regulares de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, dentre as apresentadas pelos interessados em contratar com a Administração;

Considerando o disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei 8.666/93, que determina que se subordinem às regras das licitações, "além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios"

Considerando que a Lei 8.666/93 se utiliza do vocábulo "controle" para alcançar, também, todas aquelas entidades que, mesmo de natureza civil, constituídas na forma de associações ou sociedades civis sejam geridas pelo Poder Público ou dependam, para o seu funcionamento, de recursos permanentes do erário.

Considerando que a Lei 8.666/93 tipifica como crime a conduta de dispensar ou inexigir, indevidamente, a licitação:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Considerando que, nos termos da Lei 8.429/92, a conduta de dispensar indevidamente a licitação caracteriza ato de improbidade administrativa:

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping letters, likely representing the initials 'DB'.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 10. *Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta Lei, e notadamente:*

(...)

VIII - *frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;*

(...)

Art. 11. *Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.*

Considerando que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem se posicionado no sentido de que as Caixas Escolares devem se submeter ao procedimento licitatório, conforme as ementas colacionadas a seguir:

Ementa: ENTIDADES BENEFICENTES DE CARÁTER PRIVADO E FINS FILANTRÓPICOS CONTROLADAS E MANTIDAS COM RECURSOS PÚBLICOS. OBEDIÊNCIA À LEI DE LICITAÇÕES Nº 8.666/93. OBRIGATORIEDADE. (TCE – Minas Gerais. Consulta nº 227.048-0/95. Relator: Conselheiro Nilson Gontijo. Sessões: 9/13/1995 e 9/20/1995. Publicação: Revista do TCMG: V. 15, nº 2, abr/jun, 1995, P. 308 - 313).

Ementa: MUNICÍPIO. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS A ENTIDADES BENEFICIÁRIAS DE NATUREZA PRIVADA. NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS RECEBIDOS E EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO. (TCE – Minas Gerais. Consulta nº 434.547. Relator: Conselheiro Sylo Costa. Sessão: 15/04/1998. Publicação: Revista do TCMG: V. 28, nº 3, Jul./Set., 1998, P. 143. BDM: V. 15, nº 8, Ago. 1999, P. 454.)

Ementa: MUNICÍPIO. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS A CAIXAS ESCOLARES PARA SUBSIDIAR A MERENDA ESCOLAR.



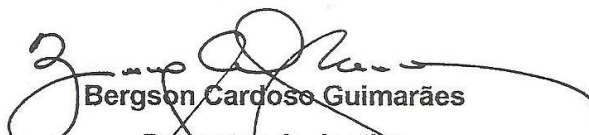
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO E NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS RECEBIDOS (TCE – Minas Gerais. Consulta nº 643.174. Relator: Conselheiro Sylo Costa. Sessão: 3/6/2002. Publicação: Revista do TCMG, V.44, nº 3, Jul./Set. 2002, P. 171).

Resolve RECOMENDAR às Caixas Escolares da Comarca de Caxambu, Minas Gerais, que seja integralmente observado o disposto na Lei Federal nº 8.666/93, com a realização do devido processo licitatório, na contratação de obras, serviços e publicidade, bem como nas compras, alienações e locações, **ressalvando-se as hipóteses legais de dispensa e inexistência.**

Fixando o prazo de 30 (trinta) dias para esclarecimentos sobre a adoção desta recomendação, aproveitamos para apresentar protestos de elevada estima e distinta consideração.

Caxambu, 03 de maio de 2007.


Bergson Cardoso Guimarães
Promotor de Justiça
Curador de Defesa do Patrimônio Público

Anexo B - Recomendação nº 06/2001 – Ministério Público**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS****RECOMENDAÇÃO Nº 006/2007**

RECOMENDA às Caixas Escolares que realizem licitação para compras e contratação de obras e serviços, com a integral observância do disposto na Lei 8.666/93.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, por intermédio de seu Órgão de Execução que esta subscreve, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais,

Considerando que é atribuição do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal e art. 119 da Constituição do Estado de Minas Gerais);

Considerando que a Constituição Federal e a Constituição do Estado de Minas Gerais determinam como função institucional do Ministério Público a assistência e proteção dos interesses difusos e coletivos, entre eles a proteção do Patrimônio Público (Constituição Federal, art. 129, incisos III; e art. 120, III, da Constituição do Estado de Minas Gerais);

Considerando que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205 da Constituição da República);

Considerando que cabe ao Ministério Público a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, entre os quais os referentes à moralidade e à impessoalidade administrativas, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública (Lei nº 8.625/93, arts. 27, inciso IV);



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Considerando que as Caixas Escolares foram criadas pelo Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, por meio da Resolução nº 2.289/1977, com fundamento nas normas da Lei Federal nº 5.692/1971, que estabelece as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus do Estado de Minas Gerais, notadamente nas disposições contidas nos artigos 41 a 62.

Considerando que essas Entidades não desenvolvem atividades de natureza econômica, mas tão-somente de natureza assistencial, voltada à administração dos recursos destinados à merenda escolar, aquisição de mobiliário e equipamentos, reforma, recuperação, ampliação e manutenção do prédio escolar, enfim, custeio da escola que compõe o patrimônio estadual;

Considerando que as Caixas Escolares são essencialmente mantidas por verbas controladas indiretamente e oriundas da Secretaria de Estado da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

Considerando que as entidades que administram recursos públicos devem se submeter, necessariamente, aos princípios fundamentais contidos na Constituição da República, estando sujeitas às normas concernentes ao regime jurídico de direito público e à observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente, os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

Considerando que, segundo o demonstrativo da Execução Orçamentária da Administração Estadual, relativo ao mês de novembro de 2005, publicado pela PORTARIA/SCCG/SEF/Nº 713, de 14 de dezembro de 2005, da Superintendência Central de Contadoria Geral, o Estado de Minas Gerais empenhou em 2005, até o mês de referência, o montante de **R\$ 100.704.526,05** (cem milhões, setecentos e quatro mil, quinhentos e vinte e seis reais e cinco centavos) do orçamento da Secretaria de Estado da Educação com subvenções sociais (código 3.3.50.43 da Unidade Orçamentária 1261);

Considerando que as licitações públicas são instrumentos regulares de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, dentre as apresentadas pelos interessados em contratar com a Administração;

A handwritten signature in black ink, located at the bottom right of the page. The signature is stylized and appears to be the name of an official. Below the signature, the number '2' is written.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Considerando o disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei 8.666/93, que determina que se subordinem às regras das licitações, "além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios";

Considerando que a Lei 8.666/93 se utiliza do vocábulo "controle" para alcançar, também, todas aquelas entidades que, mesmo de natureza civil, constituídas na forma de associações ou sociedades civis sejam geridas pelo Poder Público ou dependam, para o seu funcionamento, de recursos permanentes do erário;

Considerando que a Lei 8.666/93 tipifica como crime a conduta de dispensar ou inexigir, indevidamente, a licitação:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Considerando que, nos termos da Lei 8.429/92, a conduta de dispensar indevidamente a licitação caracteriza ato de improbidade administrativa:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

(...)

Art. 11. *Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.*

Considerando que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem se posicionado no sentido de que as Caixas Escolares devem se submeter ao procedimento licitatório, conforme as ementas colacionadas a seguir:

Ementa: ENTIDADES BENEFICENTES DE CARÁTER PRIVADO E FINS FILANTRÓPICOS CONTROLADAS E MANTIDAS COM RECURSOS PÚBLICOS. OBEDIÊNCIA À LEI DE LICITAÇÕES Nº 8.666/93. OBRIGATORIEDADE. (TCE – Minas Gerais. Consulta nº 227.048-0/95. Relator: Conselheiro Nilson Gontijo. Sessões: 9/13/1995 e 9/20/1995. Publicação: Revista do TCMG: V. 15, nº 2, abr/jun, 1995, P. 308 - 313).

Ementa: MUNICÍPIO. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS A ENTIDADES BENEFICIÁRIAS DE NATUREZA PRIVADA. NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS RECEBIDOS E EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO. (TCE – Minas Gerais. Consulta nº 434.547. Relator: Conselheiro Sylo Costa. Sessão: 15/04/1998. Publicação: Revista do TCMG: V. 28, nº 3, Jul./Set., 1998, P. 143. BDM: V. 15, nº 8, Ago. 1999, P. 454.)

Ementa: MUNICÍPIO. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS A CAIXAS ESCOLARES PARA SUBSIDIAR A MERENDA ESCOLAR. EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO E NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS RECEBIDOS (TCE – Minas Gerais. Consulta nº 643.174. Relator: Conselheiro Sylo Costa. Sessão: 3/6/2002. Publicação: Revista do TCMG, V.44, nº 3, Jul./Set. 2002, P. 171).

Considerando, finalmente, que compete àquele instituído como gestor (a) da Caixa Escolar o dever de observar as normas legais

4



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

apontadas, sendo de sua exclusiva responsabilidade eventuais ações em sentido contrário;

Resolve **RECOMENDAR** aos gestores das Caixas Escolares da Comarca de Pouso Alegre/MG que seja integralmente observado o disposto na Lei Federal nº 8.666/93, **para a realização do devido processo licitatório na contratação de obras, serviços e publicidade, bem como nas compras, alienações e locações, ressaltando-se as hipóteses legais de dispensa e inexigibilidade.**

Fixa o prazo de 30 (trinta) dias para que seja informado o acatamento, ou não, desta recomendação, daí resultando, caso for, a adoção das medidas legais cabíveis.

Pouso Alegre, 25 de maio de 2007

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Margarida', is written over a faint, illegible stamp or watermark.

Margarida Alvarenga Moreira
Promotora de Justiça

Anexo C - Parecer nº 14.843 – AGE

Parecer n.º 14.843 - AGE

O Senhor Advogado-Geral do Estado exarou no Parecer n.º 14.843/AGE, de 16/4/2008, o seguinte despacho: "Aprovo. Em 15/4/2008. Publique-se."

Procedência: Secretaria de Estado de Educação

Interessado: Secretária de Estado de Educação

Número: 14.843

Data: 16 de abril de 2008

Ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO - CAIXAS ESCOLARES - PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO - SUJEIÇÃO À LICITAÇÃO PÚBLICA

As caixas escolares na qualidade de pessoas jurídicas de direito privado, tendo em vista o controle sobre a as mesmas exercido pelo estado de Minas Gerais, encontram-se sujeitas não só a prestação de contas dos recursos públicos que percebem, mas, também nas contratações que realiza ao instituto jurídico da licitação pública, admitida a edição de regulamentos próprios nos termos do artigo 119 da lei federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

Aprovo. Publique-se.

RELATÓRIO

Vem a esta Advocacia-Geral do Estado, por meio do Of./AT/SEE/592, pedido de exame e apresentação das orientações cabíveis a respeito da Recomendação n.º 01/2006 do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que trata da necessidade de adoção, pelas Caixas Escolares, em suas contratações, do regime jurídico da licitação pública, nos termos da Lei federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

2. Em Promoção lançada no expediente, a ilustre Procuradora do Estado Dra. Luciana Guimarães Leal Sad faz referência ao Parecer PGE n.º 10.597, de 1999, por meio do qual se concluiu que "as caixas escolares não estão submetidas ao regime legal de licitação e contratação administrativa; e (...) sujeitam-se todavia a prestar contas dos dinheiros, bens e valores públicos que acaso utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem, na conformidade do mandamento do parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal, na redação que lhe outorgou a Emenda n.º 19, de junho de 1998".

3. Na Recomendação n.º 01/2006, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais aduz, em apertada síntese, que a razão da submissão das Caixas Escolares ao regime próprio das contratações públicas se deve ao fato de que as mesmas não exercem atividades econômicas, mas, sim, atividades de natureza assistencial, não concorrendo, pois, com a iniciativa privada; que elas recebem recursos públicos tanto da União Federal quanto do Estado de Minas Gerais e, em razão disto, ao administrarem recursos públicos, sujeitam-se ao regime jurídico das contratações públicas e, finalmente; que tais entes se incluem no rol daqueles tidos pela legislação como sujeitos à licitação pública.

4. Em razão deste entendimento jurídico da questão, o Parquet recomenda a submissão das Caixas Escolares, em relação às contratações que empreender, quando não se tratar de hipóteses fático-jurídicas de dispensa ou inexigibilidade, a instaurar, previamente, a licitação pública, observadas as normas jurídicas da Lei federal n.º 8.666, de 1993.

5. O Manual de Instrução as Caixas Escolares, expedido pela Secretaria consultante, quanto à utilização de recursos financeiros e à prestação de contas, estabelece em seu item 7, o qual se apóia no aludido Parecer PGE n.º 10.597, de 1999, ser desnecessária a observância da licitação pública. Não obstante, define ser compulsória a realização de prévia cotação de preços.

6. Já, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao se manifestar sobre a matéria em apreço, posicionou-se no sentido de que, além da necessidade de que as Caixas Escolares, por receberem recursos públicos, prestem contas observadas as regras de direito público, igualmente, quanto às contratações que realizar determinou ser, também, indispensável à instauração do procedimento licitatório disciplinado pela Lei federal n.º 8.666, de 1993.

7. Examinada a questão, opina-se.

PARECER

8. Inicialmente, cumpre consignar que entre as posições jurídicas do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais há um ponto em comum, qual seja, o entendimento de que as Caixas Escolares estão obrigadas a prestar contas dos recursos públicos que recebem e administram.

9. De fato, a redação do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República de 1988, bem como a redação do art. 74, SS 2º, inciso II da Constituição mineira são claros quanto a esta obrigatoriedade. Senão vejamos:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

(Art. 70, parágrafo único da CR/88)

Prestará contas a pessoa física ou jurídica que:

I - utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta;

(Art. 74, SS 2º, inciso I, da Constituição Mineira)

10. Em verdade, a divergência entre os órgãos públicos mencionados surge no que tange a necessidade ou não de que as Caixas Escolares submetam-se às regras da contratação pública instituídas pela Lei federal n.º 8.666, de 1993.

11. Ao sentir do Parquet e da Corte de Contas, a licitação pública é necessária fundamentalmente pela razão de que, para o seu funcionamento regular, as Caixas Escolares dependem permanentemente do erário, uma vez que os recursos auferidos na iniciativa privada se revelam, nos dias atuais, insuficientes para que alcancem os fins a que se propõem.

12. Neste sentido, aduzem que a palavra controle mencionada no parágrafo único do art. 1º, da Lei federal n.º 8.666, de 1993 há de ser interpretada extensivamente, ou seja, não se restringe a situações em que a entidade privada se submeta ao controle administrativo, quer direto ou indireto do Poder Público, mas, ao contrário, alcança hipóteses, como a que enfrentam as Caixas Escolares, de as entidades privadas dependerem de recursos públicos permanentes para o seu regular funcionamento.

13. No passado, a então Procuradoria-Geral do Estado se manifestou em algumas ocasiões sobre a matéria em apreço, com destaque para os seguintes pronunciamentos:

13.1. No Parecer PGE n.º 8.253, de 9 de junho de 1992, assentou-se entendimento segundo o qual as Caixas Escolares são pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de associações civis, e, partindo do pressuposto de que não receberiam recursos públicos, o que foi acentuado pelo d. Visto à época nele apostado, entendeu-se que as mesmas não deveriam submeter-se as normas então vigentes disciplinadoras da licitação pública.

13.2. Posteriormente, no Parecer PGE n.º 8.345, de 21 de setembro de 1992, em que pese manter-se o entendimento quanto à natureza jurídica das Caixas Escolares, qual seja, de direito privado, recomendou-se ser necessário que tais entidades se submetessem ao controle financeiro realizado pelo Estado de Minas Gerais, tendo em vista, já a essa altura, o fato de que recebiam recursos públicos mediante transferências de dotações orçamentárias específicas para o cumprimento de seus elevados misteres. Não houve exame, neste estudo, a respeito da incidência ou não sobre as Caixas Escolares das regras pertinentes à contratação pública.

13.3. De seu turno, no Parecer PGE n.º 8.442, de 11 de fevereiro de 1993, alterou-se em parte o Parecer acima mencionado para nele acrescer o entendimento de que a prestação de contas a que se sujeitam as Caixas Escolares passaria a ser, na ótica do controle interno, atribuição do Colegiado das escolas estaduais respectivas.

13.4. Mais recentemente, conforme lembra a Consulta formulada, foi emitido o Parecer PGE n.º 10.597, de 1999, quando então foi examinada a questão pertinente a submissão das Caixas Escolares ao regime jurídico de contratação pública, já na vigência da atual lei federal de licitações. Neste preclaro estudo, concluiu-se no sentido de que estes entes privados estão obrigados a prestar contas dos recursos públicos que recebem e administram, na linha dos precedentes acima lembrados, mas, em relação a sujeição à licitação pública nos termos da Lei federal n.º 8.666, de 1993, a orientação foi negativa, isto é, reputou-a como desnecessária.

13.5. Os fundamentos fático-jurídicos que sustentam o Parecer PGE n.º 10.597, de 1999 são, em apertada síntese: (i) não existir controle direto ou indireto, pelo Estado de Minas Gerais, sobre a administração ou a direção das Caixas Escolares, até porque lhe seria vedada esta postura ante a dicção do art. 5º, inciso XVIII da Constituição da República de 1988; (ii) as Caixas Escolares não sobrevivem apenas das subvenções públicas, mas, outrossim, de ajudas financeiras espontâneas da iniciativa privada e; (iii) a sujeição das Caixas Escolares as severas exigências da lei de licitação, ao sentir do nobre parecerista, "significaria tornar sobremaneira onerosa a operação de fornecer às crianças os insumos-alimentos".

14. Percebe-se, a partir de uma interpretação histórica da legislação pertinente as Caixas Escolares, tendo em vista as Resoluções sobre a matéria editadas pela Secretaria de Estado de Educação e à vista da Lei federal n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971 (revogada pela Lei federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996), o fato de que a estes entes foi assegurada a personalidade jurídica de direito privado a fim de que pudessem, com maior agilidade e desprendimento, concretizar seus objetivos, voltados para, a partir de esforço comum da comunidade escolar (professores, pais e alunos), aperfeiçoar a assistência educacional, dentre outras formas, mediante a aquisição de material escolar, oferecimento de transporte aos alunos, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário etc

"Não obstante aplicar-se ao caso o entendimento esposado na prefalada Decisão Plenária n.º 907/97, quanto à desnecessidade de os serviços sociais autônomos adequarem-se aos preceitos específicos do Estatuto Federal de Licitações, o mesmo decisum deixou assente a obrigatoriedade da submissão das entidades integrantes do chamado Sistema 'S' a seus próprios regulamentos de licitação. Outras deliberações que se seguiram ratificaram e detalharam o entendimento em foco, consignando a necessidade de que esses regulamentos seguissem os princípios constitucionais insertos no art. 37 da Carta Magna (Acórdãos n.º 21/00 e 309/00-Plenário, Decisão n.º 461/98-Plenário, Acórdão n.º 308/98-1ª Câmara e outros)".

27. Destarte, temos que, ao se submeter ao regime jurídico das contratações públicas, segundo facultado pela própria Lei federal n.º 8.666, de 1993 (arts. 118 e 119), poderão as Caixas Escolares editarem os seus próprios regulamentos de licitação, nos quais inserirão, naturalmente, peculiaridades a elas inerentes, tendo em vista, contudo, os princípios jurídicos insertos no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988, exemplificativamente: os princípios jurídicos da moralidade, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

28. De se acrescentar, ainda, o fato de que a mudança de paradigma que se propõe, em obediência à legalidade, há de ser processada com o cuidado necessário a fim de se evitar solução de continuidade nos contratos havidos e sem prejudicar, especialmente, os fornecimentos de alimentação, vestuário e assistência médica aos alunos das escolas públicas, circunstâncias estas que não poderão sofrer interrupção repentina.

29. Dessa maneira, convém seja obtemperado e informado ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em resposta ao Ofício endereçado à Secretaria de Estado de Educação, desde que aprovado o presente estudo, que as Caixas Escolares promoverão a elaboração de seus regulamentos próprios de licitação, em espaço de tempo razoável, a fim de se adequarem aos ditames da legislação.

29.1 Até que ocorra a publicação e aprovação regulares dos ditos regulamentos de licitação, mediante o que aqui se sugere, ato administrativo editado pelo titular da Secretaria de Estado de Educação, convém, que os futuros contratos de que as Caixas Escolares necessitar sejam realizados pelo Estado de Minas Gerais, por meio das correspondentes Superintendências Regionais de Ensino, a exemplo do que ocorre quando as Caixas Escolares se encontram irregulares na suas prestações de contas (item 10 do Manual aludido).

30. Apontamos, por derradeiro, que estamos cientes da existência de posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais favorável ao entendimento de não adoção da licitação pública pelas Caixas Escolares. Trata-se do v. acórdão prolatado na apelação cível n.º 1.0000.00.307130-5/000 (DJMG de 25.04.2003).

30.1 A razão de nossa divergência com o referido precedente, com a respeitosa venia, assenta-se em que o eminente Relator, Des. José Francisco Bueno, apoiou-se apenas na circunstância de que a natureza jurídica de direito privado das entidades em apreço afastariam a incidência das regras sobre contratações públicas pressupondo a ausência de controle por parte do Estado de Minas Gerais. Contudo, não foi investigada, no aludido acórdão, a relação existente entre o Poder Público e as Caixas Escolares, as quais, como demonstrado acima, nos dias atuais, revelam a ocorrência de controle das mesmas pelo Poder Público, ainda que indireto.

30.2. Ademais, o eminente Revisor, Des. Dorival Guimarães Pereira, embora tenha acompanhado o voto proferido pelo Des. Relator, o fez por razões outras, uma vez que anteviu necessário, por se tratar de ação popular, a existência simultânea de vício de legalidade e lesividade. Sobre a necessidade da submissão das Caixas Escolares ao regime das licitações públicas, averbou o d. Revisor:

E, da mesma forma que tais pessoas devem prestar conta da destinação deste dinheiro, há de empregá-lo segundo os ditames basilares da Administração Pública, com legalidade, moralidade e sem visar o benefício de uma pessoa determinada, o que somente poderá ser atingido com a realização do devido procedimento licitatório.

[...]

Patente, portanto, a meu sentir, a ilegalidade do ato praticado pelo Presidente da Caixa Escolar em questão, que deixou de realizar licitação para aquisição de materiais e em estabelecimento de sua propriedade.

[...]

Ao impulso de tais considerações, e a despeito de entender que a aquisição de material pela Caixa Escolar sem a realização de procedimento licitatório está a configurar ilegalidade, estou a confirmar a sentença monocrática ...

31. Anotamos, ainda, que a consulta endereçada pelo Ofício n.º 1154/06, que guarda similitude com a questão ora tratada, pois se indaga nela sobre a possibilidade jurídica de a Caixa Escolar contratar diretamente empresa para execução de serviços de engenharia na escola, resta prejudicada, uma vez que nos afiguranecessária a adoção da licitação pública, disciplinada por regulamento próprio da entidade.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, concluímos no sentido de que, a partir da análise da documentação carreada ao expediente, revela-se presente, ao nosso sentir, à existência de controle indireto do Estado de Minas Gerais sobre as Caixas Escolares o que, aliado ao recebimento, atualmente, por estas entidades, de recursos preponderantemente públicos, impõe-se que as mesmas se submetam a procedimento licitatório, mediante a adoção, em espaço de tempo razoável e sem prejuízo para as relações contratuais em curso, como ressaltado no item 29 supra, de regulamentos próprios de licitação, à semelhança dos serviços sociais autônomos. Os regulamentos mencionados deverão observar os princípios jurídicos do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988, serem publicados pelas entidades e aprovados pela Secretaria de Estado de Educação. Em razão de todo o exposto, fica em parte revisto o Parecer PGE nº 10.597, de 1999.

É como submetemos à consideração superior.

Belo Horizonte, 15 de abril de 2008.

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Consultor Jurídico-Chefe

Masp. 598.222-8

OAB/MG-62.597

Anexo D – Exemplos de diligências encaminhadas à caixa escolar

E-mail de Secretaria de Estado de Educação - PDDE - Diligência Urgente. Página 1 de 3

mg.gov.br
SEE-MG

PDDE - Diligência Urgente.

1 mensagem

20 de dezembro de 2011 13:46

Para: [Redacted]

Ofício DAFI/DIVOF N.º 576/2011

Ituiutaba, 20 de dezembro de 2011

Assunto: Faz Solicitação

Senhora Presidente,

Para concluirmos a análise do processo de prestação de contas e considerando o prazo mínimo exigido para baixa de processo, do Termo de Compromisso nº 560916/2009 e 594103/2010, protocolo 17/12/2010 recurso "PDDE EXERCÍCIO 2010", solicitamos a Vossa Senhoria que seja providenciado:

- Processo 07/2010 completo, refazer com as datas em 10 de março de 2010;
- Processo 07/2010 – Anexo I – Especificação;
- GPS/INSS pago, de retenção sobre 11% da nota de prestação de serviços da nota fiscal 00302 da empresa Irmãos Bastos;
- Anexo IV – refazer conforme modelo:

CATEGORIA	SEE	RECUROS PROPRIOS	OUTROS	TOTAL
Corrente	3.775,90			3.775,90

<https://mail.google.com/mail/?ui=2&ik=286a98e5af&view=pt&search=sent&th=1345c27...>



Capital		
Total	3 775,90	3 775,90

- Anexo V- refazer conforme modelo:

DESCRIÇÃO	RECEITA	DEPESAS
Saldo anterior	8380,69	3 775,90
Recurso Liberados	5 289,60	
Recusos próprios	5,11	
Tarifas bancarias		5,11
Rendimentos apli financ	362,63	
Saldo		10.257,02
Total	14 038,03	14.038,03

ATENÇÃO: Informamos que esta Caixa Escolar terá o prazo de **03 (três)** dias, a contar do recebimento deste ofício, para regularizar a Prestação de Contas do Termo de Compromisso em análise.

Atenciosamente,

[Redacted Signature]

Analista de Prestação de Contas

[Redacted Signature]

Diretora - DAFI

[Redacted Signature]

Diretora – SRE de Ituiutaba

<https://mail.google.com/mail/?ui=2&ik=286a98e5af&view=pt&search=sent&th=1345c27...> 20/12/2011





ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE ENSINO DE ITUIUTABA

Ofício DAFI/DIVOF N.º 114/2012

Ituiutaba, 14 de março de 2012

Assunto: Faz Solicitação
Senhora Presidente,

Para concluirmos a análise do processo de prestação de contas e considerando o prazo mínimo exigido para baixa de processo, do Termo de Compromisso n.º 595061/2010 e 635587/2011, protocolo 28/11/2011 recurso "PDDE MAIS EDUCAÇÃO", no valor de R\$ 54.485,70(cinquenta quatro mil, quatrocentos oitenta cinco reais e setenta centavos), solicitamos a Vossa Senhoria que seja providenciado:

-Anexo V- Demonstrativo de Receita e Despesa conforme modelo:

DESCRIÇÃO	RECEITA	DESPESAS
Saldo Anterior	26.463,84	20.136,30
Recursos Liberados pela SEE/MG	28.232,10	
Rendimento auferidos da Aplicação financeira	2.279,13	
Subtotal		20.136,30
Saldo		36.838,77
Total	56.975,07	56.975,07

- Esclarecimentos sobre a aquisição do Processo n.º 46/2011 referente aos itens "camisetas", pois a SEE não disponibiliza recursos para este item;

- Esclarecimentos sobre a aquisição do Processo n.º 54/2011, referente aos itens "tênis feminino, tênis masculino, meias e luvas" pois a SEE não disponibiliza recursos para estes itens;

-Esclarecimentos sobre a aquisições do Processo n.º 63/2011, "assinatura anual de jornal" sem projeto específico para esta aquisição;

ATENÇÃO: Informamos que esta Caixa Escolar terá o prazo de **05 (cinco)** dias, a contar do recebimento deste ofício, para regularizar a Prestação de Contas do Termo de Compromisso em análise.

Atenciosamente,

Analista de Prestação de Contas

Diretora - DAFI

Diretora – SRE de Ituiutaba

Ilma. Sra.

DD. Presidente da Caixa
Ituiutaba-MG



Nº222/2012 Favor Confirmar recebimento!!!!

De:

Para:

Assunto:

Nº222/2012 Favor Confirmar recebimento!!!!

Data:

23/04/2012 16:18

 Não mostrar mais esta mensagem

Cancelar Continuar

DAFI/DIVOF Nº222/2012

Ituiutaba, 24 de abril de 2012

Assunto: Faz Solicitação

Senhora Presidente,

Para concluirmos a análise do processo de prestação de contas dos Termos de Compromisso nº 621493/2011 do recurso "Manutenção e custeio via aquisição de material de consumo e/ ou pagamento de serviços- equipamentos de Higiene 2011". No valor de R\$ 1.980,00 (Um mil novecentos e Oitenta reais, solicite Senhora que seja providenciado:

- O Processo de Dispensa nº8, está incompleto, (falta a Justificativa e Comunicado)
- Anexo de especificação dos itens conforme modelo exigido pela SEE;
- Anexo IV- conforme dados abaixo e descrevendo de forma detalhada os itens adquiridos com o recurso:

	SEE	Rec. Próprios	Rendimentos	Total
Corrente	R\$ 1963,10	R\$ -	R\$ -	R\$ 1963,10
Capital	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Total	R\$ 1963,10	R\$ -	R\$ -	R\$ 1963,10

ALERTA:

- Os orçamentos estão sem data;
- O parecer do colegiado está faltando as observações do colegiado escolar.
- O anexo Parecer do conselho fiscal não pertence aos anexos da pasta de prestação de contas

ATENÇÃO: Informamos que essa caixa escolar terá o prazo de 10 (Dez) dias, a contar do recebimento deste ofício, para regularizar a Prestação de Contas de Compromisso em análise.
Atenciosamente,

[Assinatura]
Analista de Prestação de Contas

[Assinatura]
Diretora - DAFI

[Assinatura]
Diretora - SRE de Ituiutaba

Ilma. Sra.

[Assinatura]
DD, Presidente da Caixa Escolar [Assinatura]
Ituiutaba-MG

mg.gov.br
SEE-MG

Ofício/Diligência n. 220/2012

1 mensagem

24 de abril de 2012 08:13

Para: [REDACTED]

Ofício DAFI/DIVOF Nº 220/2012
Assunto: Faz informação

Ituiutaba, 23 de abril de 2012

Senhora Presidente,

Para prosseguirmos a análise do processo de prestação de contas do Termo de Compromisso nº 610977/2011, do recurso "Aquisição do Kit Tecnológico", no valor de **R\$ 9.000,00** (nove mil reais), solicitamos à Vossa Senhoria, que seja providenciado:

- Anexos IV – Relatório de Execução Financeira e Física do Projeto, acrescentando a descrição detalhada das aquisições e devidamente corrigido conforme modelo abaixo;

Anexo IV

Categoria Econômica	SEE	Rec.Próprios	Outros	tota
Corrente	---	1,18	473,14	574,32
Capital	9.000,00	---	---	8.900,00
Total	9.000,00	1,18	473,14	9.474,32

- Anexos V – Demonstrativo Financeiro da receita e despesa, conforme modelo abaixo;

Anexo V

Descrição	Receita	Despesa
Recurso SEE	9.000,00	9.474,32
Rec.Próp	1,18	---
Rend.Apl.F.	473,14	---
Subtotal	---	9.474,32



Saldo ---		
Total	9.474,32	9.474,32

- Termo de Doação dos itens permanentes;
- Devolução no valor de **R\$ 574,32**, referente à NF 003.109 de 03/03/2012, em razão dos itens adquiridos não fazerem parte do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso e serem de consumo, o recurso disponibilizado é destinado à bens de capital.
- Anexo I de especificação referente ao processo de Dispensa;

LICITAÇÃO:

- Cópia do Ato de Designação da Comissão de Licitação;
- Documentos que acompanham o Edital de Licitação: Anexo I de especificação e modelo de Declaração de Vínculo;
- Esclarecimento dos fatos que motivaram a abertura dos envelopes de Habilitação dos concorrentes;
- Encaminhar os documentos de habilitação dos concorrentes, só consta os envelopes no processo;
- Mapa de apuração completo, contendo todas as propostas apresentadas;

ALERTA: Todo orçamento deve conter data.

O vencedor do processo de licitação estava com a Certidão de Regularidade do FGTS vencida, na data de abertura dos envelopes.

ATENÇÃO: Informamos que essa caixa escolar terá o prazo de **15 (quinze)** dias, a contar do recebimento deste ofício para regularizar a Prestação de Contas do Termo de Compromisso em análise.

Atenciosamente,

[Redacted]
Analista de Prestação de Contas

[Redacted]
Diretora - DAFI

[Redacted]
Diretora da SRE de Ituiutaba