

República e Tribunal de Contas no controle de receitas para educação

Ivana Mussi Gabriel*

Sumário: 1 Introdução. 2 República. 3 Efetividade do direito à educação. 4 Vinculação de receitas para educação: impropriedade do termo. 5 Tribunal de Contas no controle das contas de governo. 6 Inércia do Parlamento no julgamento político das contas de governo. 7 Conclusão. Referências.

Resumo: No Brasil, a obra “Os Sertões”, de Euclides da Cunha, constitui marco indelével de uma república apenas proclamada no papel e bem distante dos interesses do povo. Canudos foi destruída pelo sistema republicano e as causas da guerra permanecem intocadas até hoje. O verdadeiro conceito de República, como ensina Cícero, exige do homem o conhecimento da lei e o exercício da cidadania. Contudo, essa postura mais racional do cidadão comum junto ao Estado só é possível com educação. O Estado possui receitas orçamentárias para aplicar na educação. É o que consta do artigo 212 da Constituição de 1988. Cabe ao Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, fiscalizá-las para que seja cumprido o percentual mínimo de receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, como deve ser numa República.

Palavras-chave: República. Educação. Tribunal de Contas.

1 Introdução

Euclides da Cunha ficou conhecido na história nacional não só pela tragédia na sua vida pessoal, mas, sobretudo, pela obra “Os Sertões”, um clássico da literatura universal, que registrou uma dizimação de sertanejos cuja justificativa foi a imputação

* Formada na Universidade Estadual Paulista (UNESP), técnica de controle externo do Tribunal de Contas de Minas Gerais, professora universitária, advogada, especialista em Direito Tributário pelo IBET, mestre em Direito Constitucional pela ITE/Bauru e autora dos livros: Direito Financeiro e Direito Administrativo para Concursos Públicos, pela editora Verbatim.

de revolta contra a forma de governo proclamada republicana.

O escritor, ao passar suas crônicas enviadas ao jornal "O Estado de São Paulo" para livro, modifica sua percepção inicial como sendo Canudos uma rebeldia de fanáticos e atrasados. A rigor, no livro, ele mostra como na República, faticamente distante dos interesses do povo, as elites a tornavam apenas dotada de uma modernidade excludente. A República, por esse gesto bélico, não faria a incorporação das classes populares. O caminho deveria ser outro: o da educação.

A República revelou-se, na expressão de Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997, p.17), um regime encarnado pela elite do poder, paramentado com a veste formal da República sem qualquer essência republicana.

Os Sertões, escrito em 1902, retrata, de maneira pessoal, sincera e com rigorismo de detalhes, a Guerra de Canudos que ocorreu no sertão da Bahia nos anos de 1896 e 1897. Havia uma população sertaneja marginalizada, isolada geograficamente, miserável, submetida aos mandos e desmandos dos latifundiários, enfim, completamente esquecida pela república instaurada em 1889. Do governo, essa parcela de população conhecia apenas a cobrança de tributos e a polícia.

Nesse contexto, surge o profético Antônio Conselheiro, um cearense magro, de cara ossuda, olhar magnético, cabelos e barba crescidos, vestido com camisolão azul que, na sua loucura ou não, foi capaz de entender o sofrimento do sertanejo, incentivando-o a possuir um pedaço de terra.

Liderada por Antônio Conselheiro, essa camada popular do sertão subjugada inaugura uma cidade chamada Arraial de Canudos ou Belo Monte, na qual mantém, ainda que por pouco tempo, um projeto de vida comum e alternativo no campo da produção.

Contudo, os sertanejos foram ferozmente combatidos por quatro expedições do exército até seu completo massacre em

1897, descrito historicamente por Euclides da Cunha nos seguintes termos:

Canudos não se rendeu. Exemplo único de toda a história, resistiu até o esgotamento completo. Expugnado palmo a palmo, na precisão integral do termo, caiu no dia 05, ao entardecer, quando caíram os seus últimos defensores, que todos morreram. Eram quatro apenas: um velho, dois homens feitos e uma criança, na frente dos quais rugiam raivosamente cinco mil soldados (CUNHA, 2002, p.359-360).

Inegável que o sistema republicano, baseado em um positivismo distorcido, destruiu por completo Canudos. Euclides da Cunha testemunhou, ainda no século XIX, essa contradição da República. Contudo, as causas da guerra de Canudos, como a miséria, o desemprego, a incultura, o não acesso a terra produtiva, permanecem intocadas pelo mesmo sistema no século XXI. Daí, perguntar-se: será que se vive numa verdadeira República?

O presente trabalho assume o propósito de buscar o verdadeiro conceito de República, que a correlaciona à educação para a formação de todos os brasileiros como cidadãos. Então, buscará ressaltar a importância da fiscalização do Tribunal de Contas na aplicação de receitas públicas na área educacional, cuja obrigatoriedade é um dos pilares, no sentido de se garantir efetividade a esse direito fundamental social.

2 República

Vindo do latim *res publica*, o termo república quer significar coisa pública ou coisa comum. Cícero delimitou, com precisão, o seu sentido, estabelecendo a clássica distinção entre público (comum a todos) e o privado (particular a alguns). Para o pensador romano (1952, p.30), “república é coisa do povo, considerando tal, não todos os homens de qualquer modo congre-

gados, mas a reunião que tem seu fundamento no conhecimento jurídico e na utilidade comum”.

Em outras palavras, no conceito ciceroniano, povo não é mero ajuntamento de pessoas postas lado a lado, mas uma convivência consciente de pessoas que se tornam sociedade pelo reconhecimento do direito e objetivos comuns.

Compreende-se, então, a República como o Estado formado por uma sociedade organizada e consciente da importância da lei (*consensus juris*) e do exercício de cidadania (*communis utilitatis*), que a torna capaz de limitar o arbítrio do Estado, na medida em que exige dele um comportamento condizente com a satisfação dos interesses públicos.

No Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1891, o princípio republicano encontra-se positivado para evitar os males da monarquia absolutista e afirmar a doutrina da soberania nacional, entendida como a forma de governo em que os chefes políticos passam a ser eleitos, durante um prazo determinado, para representar os interesses do povo com responsabilidade política.

Nestes termos, Geraldo Ataliba (1985) apresenta o moderno conceito de república, como o regime político em que os exercentes de funções políticas representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandamentos renováveis periodicamente.

Embora a Constituição Federal de 1988, no artigo 1º, mantenha a forma republicana de governo como princípio fundamental do ordenamento jurídico, essa previsão não passa de mera folha de papel, de uma positivação romântica, para não dizer utópica, sem concreção alguma. É que a nossa República encontra-se bem distante da noção ciceroniana de *res publica*.

Na realidade, os valores e princípios proclamados e até positivados nem sempre encontram gestores públicos que se responsabilizam efetivamente por meio de políticas públicas

implementadoras dos direitos consagrados. A inércia estatal representa uma omissão que ofende a cidadania e a concepção de governo comum a todos. Há, pois, um vácuo entre a proclamação do direito e sua efetivação para todos.

Como resgatar o *consensus juris e communis utilitatis* da república romana, ou seja, o cumprimento do direito e a virtude cívica do cidadão, no sentido de que os governantes passem a se comportar como meros executores da vontade soberana do povo, refletindo, pois, a imagem do cidadão comum, consciente de seus direitos, tal como requer um regime republicano?

Essa aquisição da consciência ciceroniana, essa postura racional do cidadão comum diante do Estado, só é possível conferindo a ele educação de qualidade.

3 Efetividade do direito à educação

O termo educação, em uma dimensão comum, significa aperfeiçoamento das faculdades físicas, intelectuais e morais do ser humano. Civilidade. Para Durkheim (1978, p.41),

é ação exercida pelas gerações adultas sobre as gerações que não se encontram preparadas para vida social; tem por objetivo suscitar e desenvolver, na criança, certo número de estados físicos, intelectuais e morais, reclamados pela sociedade política.

A racionalidade, expressão da ação consciente do homem sobre as coisas e sobre si, qualidade intrínseca da pessoa humana é, na expressão de Carlos Roberto Jamil Cury (2010, p.117), a marca registrada do homem, que não se cristaliza no tempo, pois implica na produção de novos espaços de conhecimentos. Daí a necessidade de o Estado garantir, pela educação, essas “dimensões estruturais coexistentes na própria consistência do ser humano”, que humaniza e dignifica.

A educação constitui direito fundamental social, incluída no rol do art. 6º e consagrada no artigo 205 da Constituição Federal de 1988, como direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento de uma pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Por direito fundamental social, deve-se entender direito inerente ao homem, inserido na Constituição, como norma constitucional. O direito à educação, portanto, não foi positivado na Constituição para ser formalmente reconhecido, mas para ser concretamente efetivado.

A questão que se coloca, nesse momento, consiste em indagar sobre a efetividade do direito à educação, porque constitui direito marcadamente prestacional, que depende de uma atuação direta do Estado para se concretizar, o que, num primeiro momento, se poderia considerá-lo de efetividade reduzida.

A efetividade, também denominada de eficácia social, consiste na realização concreta da norma, na sua praticidade, na capacidade da norma alcançar, no meio social, os seus objetivos. A efetividade é dotada de força operativa no mundo dos fatos. Constitui, na expressão de José Afonso da Silva (2009, p.66), “a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final”.

Para Luís Roberto Barroso,

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. (BARROSO, 2002, p. 85)

Walter Claudius Rothenburg fala em efetividade como característica dos direitos fundamentais, nos seguintes termos:

Deve-se sempre procurar extrair dos direitos fundamentais o máximo de conteúdo e realização que possam oferecer, de onde uma *maximização* ou otimização, não apenas em termos teóricos – que devem ultrapassar a linguagem genérica e adotar disposições específicas, mas igualmente de repercussão prática, assim que se busque uma real implementação dos direitos fundamentais (*efetividade* dos direitos fundamentais), a despeito de vicissitudes – como ausência de regulamentação suficiente ou a não-inclusão entre as prioridades políticas de governo. (ROTHENBURG, 2000, p. 157)

Os dispositivos constitucionais que veiculam direitos sociais, geralmente, são considerados normas programáticas que, por meio de programas, apontam as diretrizes e as tarefas a serem atingidas pelo Estado. Dependem, pois, de integração legislativa e sujeitam-se à discricionariedade do legislador. A norma programática, na expressão de Vidal Serrano Nunes Júnior (2009, p.98), “cria para o Estado um dever de agir, sem, contudo, precisar como, quando e o que deve exatamente ser feito”. É, portanto, limite à efetividade, na medida em que possui eficácia jurídica reduzida.

Por normas programáticas, segundo Pontes de Miranda, deve-se entender,

[...] aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de edictar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça as linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a êsses ditames, que são como programas dados à sua função (MIRANDA, 1969, p. 126-127)

Ocorre que os preceitos constitucionais relativos ao direito à educação, indubitavelmente, não são normas programáticas, mas normas definidoras de direitos. É o que dispõe, de forma expressa, o artigo 205 (*A educação, direito de todos e dever do*

Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho) c/c §1º do artigo 208, da Constituição Federal de 1988 (O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo).

Para Andreas J. Krell,

Os Direitos Fundamentais Sociais à Educação não são normas “programáticas”, mas foram regulamentados através do estabelecimento expresso de deveres do Estado e, correspondentemente, de direitos subjetivos dos indivíduos. O Direito à Educação é definido como dever do Estado e da família (art. 205). O art. 208 especifica que este dever do Estado “será efetivado mediante a garantia de (...)”, enumerando, em seguida, uma série de metas ou objetivos a serem alcançados. O seu §1º diz que o acesso ao ensino obrigatório é gratuito e um direito público subjetivo (KRELL, 2000, p. 33)

Em defesa do direito à educação como norma definidora de direitos, assevera Vidal Serrano Nunes Júnior,

[...] a Constituição delimita, em tintas fortes, o propósito de gerar aos indivíduos uma prerrogativa subjetiva, imediatamente usufruível. Por isso, a própria Carta, desde logo, se dá pressa e literalmente atribui ao Estado o correlato dever de prestar a atividade necessária à concretização do direito atribuído. Note-se que nesta ocorrência existe uma clareza normativa sem igual: definiu-se a prerrogativa subjetiva, com identificação incontroversa de quem pode exercê-la, o objeto e quem possui o dever jurídico de prestá-lo, no caso, o Poder Público (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 123)

Nos termos do disposto no artigo 205 da Constituição Federal de 1988, há uma obrigação constitucional ao Estado de criar condições objetivas para efetivação do direito à educação.

Essa realização, contudo, não constitui uma opção política do governante, nem uma avaliação meramente discricionária da Administração Pública; ao contrário, trata-se de uma imposição do próprio texto constitucional, de caráter vinculante. Entre elas encontram-se a obrigatoriedade de recursos destinados à educação e a obrigação de um Plano Nacional de Educação a fim de que tais recursos tenham destinação e acompanhamento adequados.

Vale ressaltar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, no RE 594.018-AgR, a respeito da educação, a saber:

A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da administração importa afronta à Constituição (RE 594.018-AgR, Rel. Min. Eros Grau, DJE 7 ago. 2009)

O presente trabalho assume, então, o compromisso de demonstrar que o Estado tem dever político-jurídico imposter-gável de promover, facilitar e oferecer educação a todos, indistintamente. Inclusive, possui dotação orçamentária para tanto, pois o ordenamento constitucional estabelece, expressamente, a vinculação de receitas orçamentárias para gastos específicos com a educação.

4 Vinculação de receitas para educação: impropriedade do termo

Argumentos do Estado no sentido de inexistência de recursos financeiros para realizar o direito à educação não mais seduzem.

Em matéria de educação, a vinculação de receitas orçamentárias, de acordo com Romualdo Portela Oliveira (2007, p.89),

consiste na “previsão, no texto constitucional, de uma alíquota mínima da receita de impostos a ser aplicada em educação”.

Essa vinculação constitucional de receitas orçamentárias prioriza, aprimora e fortalece a educação escolar, no contexto das políticas públicas, garantindo a sua efetivação na medida em que exige dos governantes a aplicação de um mínimo de recursos na educação independente de mudanças políticas.

É o que dispõe o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A respeito da importância do dispositivo legal do artigo 212 para salvaguarda do direito à educação, Manoel Gonçalves Ferreira Filho realça:

No desiderato de garantir para o ensino recursos vultosos, o texto constitucional vincula parcela da arrecadação de impostos (e não de outros tributos), inclusive a transferência (de impostos) à manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] A aplicação da parcela, prevista neste artigo, deve ser na manutenção, quer dizer, no custeio do ensino, ou no seu desenvolvimento, o que engloba a ampliação do sistema de ensino e o seu aprimoramento (FERREIRA FILHO, 1995, p. 78-79)

O artigo 69 da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96) disciplina tal vinculação de forma mais detalhada, nos seguintes termos:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Mu-

nicípios vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendida as transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Os Estados do Rio Grande do Sul (artigo 202) e do Rio de Janeiro (artigo 314) ampliaram, nas suas Constituições estaduais, a alíquota para vinculação de recursos para educação para 35% e os Estados do Piauí e de São Paulo (artigo 255), para 30%. A vinculação de recursos para educação na Lei Orgânica do Município de São Paulo, por exemplo, é de, no mínimo, 31% (artigo 208).

Indaga-se, contudo, sobre a constitucionalidade dessa ampliação de alíquotas vinculadas para educação nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas.

Na opinião de Motauro Ciocchetti de Souza (2009, p.136), quando a Constituição Federal de 1988 impõe aos Estados e Municípios o dever de investir percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino, seguramente, admite que tais pessoas políticas realizem investimentos ainda maiores nessa área.

Contudo, para Romualdo Portela Oliveira (2007, p.90), tais dispositivos são inconstitucionais, pois a regra geral, prevista na Constituição Federal de 1988, não permite a vinculação de receitas; a exceção é a vinculação de recursos para educação, dentre outros. Para o autor, apenas o texto constitucional teria o condão de estabelecer as exceções à regra geral e se uma constituição estadual ou a lei orgânica amplia essa exceção, assume um poder que não tem, tornando a medida inconstitucional.

O Supremo Tribunal Federal¹, a esse respeito, nas ADI 2447 e ADI 780, firmou o posicionamento de que o aumento do percentual mínimo para manutenção e desenvolvimento do ensino só pode ocorrer se constar da lei de diretrizes orçamentárias, de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo.

¹ Cf. ADI 2447, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 4 mar. 2009; ADI 780/RJ, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 11 mar. 1993.

Para Corte Suprema, o aumento realizado pelo constituinte estadual ou municipal é inconstitucional porque elide a participação do chefe do Poder Executivo em matéria que é de sua iniciativa privativa, a teor do disposto nos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “b” e 165 da Constituição Federal de 1988. Rezam tais dispositivos que somente o chefe do Poder Executivo (e não o Poder Legislativo) possui competência para iniciar o processo legislativo referente às leis que disponham sobre matéria orçamentária.

Nesse sentido, na ADI 2447-7, o relator Ministro Moreira Alves dispôs:

Ora, essa iniciativa, que é exclusiva do chefe do Poder Executivo e que se aplica aos Estados, não pode ser invadida por normas que, sem partirem da iniciativa dele, estabeleçam destinação de verbas orçamentárias, máxime se contidas em Constituição Estadual pela maior restrição delas decorrentes (ADI 2447-7, rel. Min. Moreira Alves, DJ 9 maio 2002)

Qual o teor da expressão manutenção e desenvolvimento do ensino?

Diferente do artigo 156 da Constituição de 1934, que se valia da denominação manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos, a atual expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” aparece, pela primeira vez, no artigo 169 da Constituição de 1946 (*Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino*), mantendo-se no artigo 212 do texto constitucional vigente.

No conceito doutrinário de manutenção e desenvolvimento do ensino, como explica Motaui Ciocchetti de Souza (2010, p.140-141), por manutenção deve-se compreender a continuidade, a preservação, custeio da estrutura material e humana ne-

cessária ao funcionamento do sistema educativo e por desenvolvimento, o significado de evolução, ampliação, aprimoramento da estrutura, de oferta contínua de novas técnicas e metodologias destinadas à efetiva democratização do ensino e constante melhoria.

Há, contudo, um conceito legal de despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino trazido pelo artigo 70 da LDB, considerando-as, de modo geral, como as realizadas para satisfação dos objetivos básicos das instituições educacionais, incluindo, num rol meramente taxativo, várias situações, a saber:

- I-remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II-aquisição, manutenção, construções e conservação das instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III-uso e manutenção de bens ou serviços vinculados ao ensino;
- IV-levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando aperfeiçoamento da qualidade e expansão do ensino;
- V-realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI-concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII-amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII-aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

O artigo 212, §4º, da Constituição de 1988 exclui, expressamente, da vinculação constitucional de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas como os programas suplementares de alimentação e a assistência à saúde, sendo, pois, financiados por contribuições sociais ou outros recursos orçamentários. O artigo 71 da LDB, de forma exemplifi-

cativa, também exclui desse percentual algumas situações, como as despesas realizadas com escolas de governo (inciso III), asfaltamento de rua onde se situa escola (inciso V):

- I-pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou a sua expansão;
- II-subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III-formação de quadros especiais para administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV-programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras de assistência social;
- V-obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI-pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Não obstante, a LDB apresenta omissões com relação às verbas destinadas ao pagamento de aposentadorias e pensões dos profissionais da área de educação e seus dependentes. Estariam elas inseridas nas despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)?

Em que pese posição doutrinária de incluir as despesas com aposentadorias e pensões dos profissionais da área de educação e seus dependentes nos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que não há previsão da hipótese no artigo 71 e, por isso, não há vedação, sendo, pois, incluído na regra do inciso I do artigo 70 que trata da remuneração e aperfeiçoamento de docentes e demais profissionais da educação, entende-se, ao contrário, que a referida situação não deve ser incluída dentro do percentual previsto no artigo 212 da Constituição de 1988, pelas razões expostas abaixo.

De início cumpre lembrar que o rol do artigo 70 da LDB é exaustivo, ao passo que aquele constante de seu artigo 71 é exemplificativo. Ora, as despesas com aposentadorias e pensões dos profissionais da área de educação e seus dependentes podem ser vedadas porque, apesar de não constar do artigo 71, o rol é meramente exemplificativo. Além disso, a LDB anterior (Lei 4024 com redação dada pela Lei 7348/85), que previa a inclusão dessas verbas, foi revogada pela atual LDB (Lei 9394/96), que deixou de formular qualquer previsão a respeito.

Destaca-se a opinião de Motauri Ciocchetti de Souza pela negativa da inclusão, nos seguintes termos:

A resposta é evidente: se a lei anterior previa e a atual deixou de fazê-lo; se a norma em vigor proíbe seja incluída na conta da educação até mesmo o pagamento de seus funcionários em desvio de função, soa óbvio que nela não podem ser incluídos valores a título de aposentadorias e pensões – ainda que tenha por destinatários servidores que outrora prestaram serviços na área. A natureza de mencionadas verbas é previdenciária – nunca educacional ou salarial (SOUZA, 2010, p. 142)

Inclusive, o artigo 71, inciso VI, da LDB vigente, exclui da vinculação constitucional as despesas realizadas com o pagamento de pessoal docente e demais trabalhadores da educação quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. Se tais servidores não podem estar incluídos no percentual do artigo 212 da Constituição de 1988, que dirá dos aposentados e pensionistas que nem mais exercem a função de manutenção e desenvolvimento do ensino. E se assim o é, impossível enquadrar o pagamento das aposentadorias e pensões dos profissionais da área na conta da educação.

Importante destacar, ainda, a diferença entre vinculação e despesas obrigatórias mínimas para educação.

O termo vinculação, do latim *vinculum*, quer dizer laço, liame, ligação ou elo. No sentido jurídico, significa também aliança, conexão entre duas ou mais coisas ou pessoas, tornando-as relacionadas. Dentro do sistema orçamentário e financeiro, vinculação de receitas refere-se às receitas que possuem uma destinação especificada. Para que haja vinculação, é importante estabelecer, na expressão de André Castro Carvalho (2010, p.120), um “elo normativo entre fonte e destino”.

Na vinculação não há preocupação com a obrigatoriedade no gasto *no mesmo exercício financeiro*. A receita legalmente vinculada a uma finalidade específica deve ser utilizada exclusivamente para atender essa finalidade específica, ainda que em diverso exercício financeiro. É o que dispõe o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)². Vincula-se, portanto, a fonte ao seu destino. O que a vinculação não admite é a trestinação, ou seja, o desvio de finalidade, a transmutação do fim, a destinação desconforme, que importe na alteração da predeterminação do gasto.

André Castro Carvalho apresenta exemplo interessante para elucidar a vinculação de receitas, nos seguintes termos:

[...] pode-se cogitar uma hipotética vinculação de 10% sobre receita de um tributo incidente sobre combustível e destinada a um fundo de fomento à infraestrutura: nesse caso, não há obrigatoriedade do gasto anual desses recursos. O ente federativo pode, por exemplo, decidir acumular o montante de verbas no fundo para daqui a dois anos construir um rodovia transnacional, ou, então, modernizar todos os aeroportos do País. Mas, para tanto, pode ser que precise auferir mais recursos que ultrapassem o exercício financeiro (CARVALHO, 2001, p. 120)

Normalmente, as vinculações de receitas se materializam nos Fundos Específicos. De acordo com artigo 71 da Lei 4320/64,

² Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

por Fundos Específicos deve-se entender receitas especificadas, criadas por lei, para realização de determinados objetivos ou serviços, como o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), regulamentado pela Lei 11494/07. Afinal, conclui André Castro Carvalho (2010, p.234), “como as vinculações têm seus propósitos predeterminados, os fundos são ferramentas úteis para operacionalizá-las”.

Em contrapartida, nas despesas obrigatórias, como o próprio nome diz, há preocupação com a obrigatoriedade no gasto. Nos comandos constitucionais que estabelecem despesas obrigatórias, o ente federativo tem o encargo de *gastar o mínimo percentual de receita num exercício financeiro determinado*. É o que se dá com as receitas de impostos remetidos obrigatoriamente à manutenção e desenvolvimento do ensino que, nos termos do artigo 212, estabelece para União o dever de aplicar, no mínimo, 18% e para os Estados, o Distrito Federal e aos Municípios, 25%.

A respeito do critério diferenciador entre vinculação de receitas e despesas obrigatórias, André Castro Carvalho assevera:

[...] há, em nossa opinião, um critério diferencial que separa vinculação de receita de despesas obrigatórias. O fator preponderante é, justamente, a obrigatoriedade no gasto. A despesa obrigatória, conforme o próprio nome diz, obriga ao gasto no exercício financeiro, diferentemente da vinculação. Esta, por outro lado, apenas estabelece um elo normativo ente uma fonte e destino (CARVALHO, 2010, p. 120)

Embora a regra do artigo 212 da Constituição Federal de 1988 trate de despesas obrigatórias mínimas para educação e não, propriamente, de vinculação, porque há obrigatoriedade no gasto, o presente trabalho tratará como sinônimas, porque há um propósito maior nessa regra que precisa ser revelado: a vinculação ou destinação constitucional de recursos para a educação a ela garante aplicação do mínimo de receitas, facilite o

planejamento orçamentário nessa área e permita, sobretudo, a fiscalização da destinação desses recursos pelo Tribunal de Contas, conferindo a tal direito social, efetividade.

5 Tribunal de Contas no controle das contas de governo

O principal passo material para busca da efetividade do direito à educação está na rigorosa aplicação dos recursos obrigatórios. Para tanto, montou-se um sistema rigoroso de fiscalização das contas de governo no campo da destinação das receitas orçamentárias para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa vigilância permanente existe no Brasil e é realizada pelos Tribunais de Contas: o da União e os dos Estados.

O Tribunal de Contas da União é órgão constitucional, técnico especializado, autônomo, de natureza e decisões administrativas, que desempenha importante papel, na República, de controle externo da Administração Pública, em especial, no que se refere ao cumprimento da aplicabilidade das receitas orçamentárias na educação. É a representação do olho do povo que paga os impostos na fiscalização da atuação governamental.

O artigo 71 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União”.

Embora o Tribunal de Contas auxilie o Poder Legislativo no controle externo de toda Administração Pública, dele não é dependente; ao contrário, trata-se de órgão constitucional autônomo, sem qualquer relação de subordinação com os três poderes constituídos, com independência administrativa e financeira. É, na verdade, órgão técnico especializado ou, na expressão de Celso Antônio Bandeira de Mello (1984, p. 136), “um conjunto orgânico perfeitamente autônomo”.

A função de auxílio ao Parlamento, prestada pela Corte de Contas, definitivamente, não significa subordinação hierárquica, porquanto o artigo 73 da Constituição Federal de 1988 confe-

re ao Tribunal de Contas autonomia, que lhe assegura autogoverno, dispondo, ainda, os membros de prerrogativas próprias, como os predicamentos inerentes à magistratura.

Há, portanto, toda uma estrutura administrativa e funcional, constituída por um corpo técnico multidisciplinar, qualificado e preparado para auxiliar o Legislativo no desempenho do controle externo, sem, contudo, querer, com ele, estabelecer qualquer vínculo institucional.

Para Carlos Ayres Brito,

O Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: "O Poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União" (BRITTO, 2002, p. 98)

Não obstante o artigo 71 da Constituição Federal de 1988 possa dar a impressão de fazer menção ao Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, não deve ser assim entendido, em razão da distinção entre função e natureza do Tribunal de Contas. O texto constitucional, em artigo algum, utiliza a expressão órgão auxiliar; ao contrário, dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com auxílio do Tribunal de Contas. A sua função, portanto, é de atuar em auxílio do Congresso Nacional.

É o que assevera Odete Medauar,

Muito comum é a menção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que acarreta a idéia de subordinação. Confunde-se, desse modo, a função com a natureza do órgão. A Constituição Federal, em artigo algum, utiliza a expressão "órgão auxiliar"; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com auxílio do Tribunal

de Contas. [...] Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, a sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente (MEDAUAR, 1990, p. 124)

A respeito da autonomia institucional do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal, recentemente, na ADI 4190 MC/RJ, decidiu que:

Revela-se inteiramente falsa e completamente destituída de fundamento constitucional a idéia, de todo equivocada, de que os Tribunais de Contas seriam meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo. Na realidade, os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. (ADI 4190 MC/RJ, rel. Min. Celso de Mello, DJE 4 ago. 2009)

Na dimensão de suas competências constitucionais, o Tribunal de Contas realiza abrangente fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, ora em colaboração com o Poder Legislativo, ora privativamente, ou seja, sem interferência da Casa Legislativa ou de outro órgão estatal.

Para fins de fiscalização do cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, deve a Corte de Contas fazer valer a regra constitucional do artigo 71, inciso I, que a ela atribui a realização do controle externo das contas de governo em auxílio ao Poder Legislativo, nos seguintes termos:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
I- apreciar as contas prestadas anualmente pelo Pre-

sidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento

Contas de governo são as prestadas pelos chefes do Poder Executivo no desempenho de sua função política, de realização de planos de governo, que resultará num julgamento político por parte do Parlamento, precedido de parecer prévio do Tribunal de Contas.

O ordenamento constitucional assegura ao Tribunal de Contas a competência para emitir parecer prévio anual a respeito das contas dos chefes do Poder Executivo. É que, de acordo com inciso I do artigo 71 da Constituição Federal de 1988, as contas dos chefes do Poder Executivo são julgadas pelo Poder Legislativo, e não pela Corte de Contas, após parecer prévio do Tribunal de Contas.

Consabido que o Presidente da República deve prestar ao Congresso Nacional, anualmente, dentro de 60 dias após abertura da sessão legislativa³, as contas do exercício anterior, nos termos do artigo 84, inciso XXIV da Constituição de 1988. Caberá ao Congresso Nacional julgá-las, conforme disposto no art. 49, inciso IX, precedido, contudo, do parecer prévio do Tribunal de Contas a ser realizado no prazo de 60 dias. É o que dispõe o artigo 71, inciso I da Constituição de 1988.

Vale destacar que o parecer prévio da Corte de Contas poderá aprovar as contas do Presidente da República, com ou sem ressalvas e recomendações, ou rejeitá-las.

No Congresso Nacional, a Comissão Mista Permanente também elaborará um parecer sobre tais contas, como prevê o artigo 166, §1º, inciso I da Constituição Federal de 1988⁴. O Congresso Nacional, por fim, julgará as contas do Presidente da República por meio da aprovação ou rejeição delas por decreto legislativo.

³ Sessão legislativa corresponde às reuniões semestrais do Congresso Nacional, que vão de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, conforme art. 57 da Constituição Federal de 1988.

⁴ Caberá a comissão mista permanente de senadores e deputados examinar e emitir parecer sobre [...] as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

O parecer prévio do Tribunal de Contas tem caráter opinativo, conclusivo, de avaliação, de juízo administrativo acerca das contas de governo, no sentido de sugerir ao Congresso Nacional a aprovação ou rejeição das contas a ele apresentadas. Na expressão de Paulo Affonso de Oliveira (1992, p.12), “parecer é opinião, conceito e deverá ser prévio, nos termos constitucionais”. Para Antonio Roque Citadini,

Essa decisão tem a clara natureza de atividade de apoio ao Poder Legislativo e serve de suporte para que o Parlamento julgue a ação do governo, verificando se houve uma correta execução das leis votadas e se o orçamento não foi violado. Neste caso, o que se verifica é que o decidido pelo órgão de controle não vai além de uma apreciação opinativa sobre o desempenho de governo, competindo ao Parlamento promover o julgamento político da gestão (CITADINI, 1995, p. 42)

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ressalta a indispensabilidade do parecer prévio no seguinte sentido:

O parecer prévio sobre as contas é indispensável, sendo nulo o julgamento pelo Poder Legislativo sem a prévia e formal manifestação da Corte de Contas. Mesmo que vencido o prazo para emissão do parecer prévio, não pode o parlamento julgar diretamente (FERNANDES, 2005, p. 342)

Em âmbito federal e estadual, o parecer prévio do Tribunal de Contas, indevidamente, não vincula o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, podendo esses seguirem ou não as recomendações da Corte de Contas quando do julgamento político das prestações de contas. Para Julio Manhães de Araujo,

[...] embora seja opinativo e não vinculante para o Poder Legislativo, é inegável que o parecer prévio contém elementos de natureza técnica, contábil, financeira e jurídica, que subsidiam a formação do con-

vencimento por parte do Poder Legislativo, pois o parecer elaborado serve como verdadeiro balizamento ético de contas (ARAUJO, 2010, p.295)

Não obstante o caráter técnico-administrativo do parecer prévio, que não vincula o Legislativo nas esferas federal e estadual, Pedro Roberto Decomain faz a seguinte ressalva:

Particularmente relevante é notar que, apresentando o Tribunal de Contas, quando seja o caso, restrições às contas do Chefe do Executivo, evidenciando a presença nelas de irregularidades que caracterizem desvios na boa gestão financeira e patrimonial, mesmo quando não indiquem a ocorrência de atos caracterizadores de improbidade administrativa ou crime, chama à responsabilidade o próprio Legislativo, que deverá explicar à população porque aprova referidas contas, mesmo diante das restrições apontadas pela Corte de Contas, que lhes comprometem a qualidade (DECOMAIN, 2006, p. 79)

Em contrapartida, em âmbito municipal, o parecer prévio do Tribunal de Contas é impositivo para a Câmara Municipal, vinculando-a, salvo se não aceito por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal. É o que dispõe o artigo 31, §2º da Constituição Federal de 1988 (*O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal*).

No controle externo da regularidade das contas municipais, portanto, o parecer prévio da Corte de Contas ganha relevância, pois vinculante.

Significa dizer que, se o parecer rejeitar as contas do prefeito municipal, a Câmara Municipal só poderá aprová-las por decisão de, no mínimo, 2/3 dos seus respectivos membros; em contrapartida, se o parecer aprovar as contas do prefeito municipal, a Câmara Municipal só poderá rejeitá-las da mesma forma. Na análise de Pedro Roberto Decomain (2006, p.80), “bem de se

ver que não apenas o Tribunal ou Conselho de Contas não está subordinado ao Legislativo, como este ainda pode ficar condicionado àquele”.

Para o presente trabalho, por uma questão de simetria, a regra inscrita no artigo 31, §2º da Constituição Federal de 1988 deve ser aplicada às demais esferas políticas, no sentido de evitar que o Parlamento, diante de um parecer prévio, não vinculante e contrário às contas de governo, não resista às pressões políticas e decida de forma contrária ao Tribunal de Contas, re-
crudescendo o índice de corrupção no país.

6 Inércia do Parlamento no julgamento político das contas de governo

O esforço do Tribunal de Contas na fiscalização das contas de governo, que são prestadas anualmente pelos chefes do Poder Executivo para fins de verificar o cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal de 1988, na maioria das vezes, é infrutífero.

Além de o parecer prévio da Corte de Contas não ter força vinculante, o que aumenta a chance de o Parlamento ceder às pressões políticas e aprovar as contas rejeitadas pelo parecer prévio, o Parlamento pode demorar anos para realizar o julgamento político das contas de governo.

De acordo com a Tabela 1, o dever de prestar contas do Presidente da República ao Congresso Nacional foi introduzido, expressamente, apenas na Constituição de 1934 (art. 60, parágrafo único, 2º). É que nas Constituições anteriores, como observa Bruno Speck (2000, p.34), o encaminhamento da prestação de contas do governo ao Congresso Nacional e a elaboração de um parecer para essas contas não se realizaram porque o governo simplesmente não apresentou uma prestação de contas ao Tribunal.

Tabela 1. Contas de governo

Apresentação das contas de governo, relatório, parecer do Tribunal de Contas e julgamento pelo Congresso Nacional

Ano fiscal (A)	Prestação de contas pelo presi- dente	Relatório e parecer pelo TCU (B)	Aprovação pelo Congresso (C)	Demora de A a C em anos.
1934	Vargas	Positivo	1935	1
1935	Vargas	Positivo	1936	1
1936	Vargas	Positivo	1937	1
1937	-	-	-	-
1938	Vargas	Positivo	1939	1
1939	Vargas	Positivo	1940	1
1940	Vargas	Positivo	1941	1
1941	Vargas	Positivo	1942	1
1942	Vargas	Positivo	1943	1
1943	Vargas	Positivo	1944	1
1944	Vargas	Positivo	1945	1
1945	Vargas	Positivo	1946	1
1946	Dutra	Positivo	1950	4
1947	Dutra	Positivo	1951	4
1948	Dutra	Positivo	1951	3
1949	Dutra	Positivo	1951	2
1950	Dutra	Positivo	1952	2
1951	Vargas	Positivo	1955	4
1952	Vargas	Positivo	1955	3
1953	Vargas	Positivo	Arquivado	-
1954	Café Filho	Positivo	1959	5
1955	Café Filho	Positivo	Arquivado	-
1956	Kubitschek	Positivo	Arquivado	-
1957	Kubitschek	Positivo	Arquivado	-
1958	Kubitschek	Positivo	1964	6
1959	Kubitschek	Positivo	1972	13
1960	Kubitschek	Positivo	1967	7
1961	Goulart	Positivo	1972	11
1962	Goulart	Positivo	1972	10
1963	Goulart	Positivo	1972	9

1964	Castelo Branco	Positivo	1971	7
1965	Castelo Branco	Positivo	1971	6
1966	Castelo Branco	Positivo	1972	6
1967	Costa e Silva	Positivo	1972	5
1968	Costa e Silva	Positivo	1972	4
1969	Médici	Positivo	1972	3
1970	Médici	Positivo	1972	2
1971	Médici	Positivo	1973	2
1972	Médici	Positivo	1974	2
1973	Médici	Positivo	1976	3
1974	Geisel	Positivo	1977	3
1975	Geisel	Positivo	1977	2
1976	Geisel	Positivo	1978	2
1977	Geisel	Positivo	1979	2
1978	Geisel	Positivo	1981	3
1979	Figueiredo	Positivo	1982	3
1980	Figueiredo	Positivo	1984	4
1981	Figueiredo	Positivo	1984	3
1982	Figueiredo	Positivo	1986	4
1983	Figueiredo	Positivo	1992	9
1984	Figueiredo	Positivo	1992	8
1985	Sarney	Positivo	1992	7
1986	Sarney	Positivo	1992	6
1987	Sarney	Positivo	1992	5
1988	Sarney	Positivo	1991	3
1989	Sarney	Positivo	1992	3
1990	Collor	Neutro	Não julgadas	-
1991	Collor	Positivo	Não julgadas	-
1992	Itamar Franco	Positivo	1996	4
1993	Itamar Franco	Positivo	1996	3
1994	Itamar Franco	Positivo	1996	2
1995	Cardoso	Positivo	Não julgadas	-
1996	Cardoso	Positivo	1998	2
1997	Cardoso	Positivo	2000	3
1998	Cardoso	Positivo	Não julgadas	-
1999	Cardoso	Positivo	2000	1
2000	Cardoso	Positivo	2003	3
2001	Cardoso	Positivo	2003	2

2002	Cardoso	Positivo	Não julgadas	-
2003	Lula	Positivo	2007	4
2004	Lula	Positivo	2009	5
2005	Lula	Positivo	Não julgadas	-
2006	Lula	Positivo	2009	3
2007	Lula	Positivo	Não julgadas	-
2008	Lula	Positivo	Não julgadas	-
2009	Lula	Positivo	Não julgadas	-

Fonte: MACHADO, BEIRAO e GIACOBBO (1996) e levantamentos próprios.

Inegável que, historicamente, há uma real morosidade por parte do Legislativo na aprovação ou rejeição das contas de governo. Para as contas de 1959 do Presidente Juscelino Kubitschek, por exemplo, o Congresso Nacional demorou 13 anos para aprová-las e as contas de 2007 do Presidente Lula ainda não foram aprovadas. Isso ocorre porque não há previsão, no texto constitucional, de um prazo para apreciação do Congresso Nacional, como há o de sessenta dias para o governo (artigo 84, inciso XXIV da Constituição de 1988) e para o Tribunal de Contas (artigo 71, inciso I da Constituição de 1988).

Entende-se que, se existe prazo constitucional para o governo apresentar as contas ao Legislativo e para o Tribunal de Contas elaborar o parecer prévio, com mais razão deveria haver para o Legislativo julgá-las. Essa morosidade no cumprimento de um dever constitucional, com previsão no artigo 49, inciso IX da Constituição de 1988, traduz desprezo do Legislativo pela Constituição, num fenômeno de erosão da consciência constitucional, que não deve prosperar.

Daí a iniciativa do presente trabalho de elaboração de um projeto de emenda constitucional que venha a alterar o texto do artigo 49, inciso IX da Constituição de 1988, fixando o prazo de sessenta dias para o Congresso Nacional apreciar as contas de governo, nos seguintes termos:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IX- julgar no prazo de sessenta dias as contas prestadas pelo Presidente da República (grifo nosso).

Isso, contudo, não representa ofensa ao princípio da separação dos poderes. Estabelecer um prazo para o Legislativo cumprir com o seu dever constitucional de realizar um julgamento político das contas do chefe do Poder Executivo visa, no mínimo, garantir a efetividade ao direito fundamental à educação que, sobretudo, diz respeito à dignidade da pessoa humana.

Afinal, de que adianta estabelecer o dispositivo constitucional do artigo 212, de vinculação de percentual mínimo de receitas orçamentárias na manutenção e desenvolvimento do ensino, se não lhe é possível dar efetivação pela morosidade do órgão constitucional competente para julgar tal cumprimento?

7 Conclusão

A educação confere ao cidadão postura racional necessária para compreender a importância das leis (*consensus juris*) e do exercício da cidadania (*communis utilitatis*), fazendo valer o conceito ciceroniano de *res publica*. O homem sem educação é um homem inacabado, um meio-cidadão, que não conhece os seus direitos fundamentais, vulnerável, pois, às manhas e artimanhas de governantes irresponsáveis e corruptos.

Não obstante o reconhecimento formal do direito fundamental à educação, nos artigos 6º, 205 e seguintes da Constituição Federal de 1988, a realidade confirma e infirma a não concretização do mesmo. O Estado omite-se do seu dever constitucional de dar efetividade a ele alegando, com frequência, a inexistência de recursos orçamentários para tanto.

Essa argumentação não mais seduz. Existem regras expressas, inscritas no texto constitucional a respeito do financia-

mento para educação. O artigo 212 da Constituição Federal de 1988, expressamente, vincula um percentual mínimo de receitas de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino, cabendo à União o dever de aplicar, no mínimo, 18% e aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, 25%. Significa dizer que o Estado possui receitas orçamentárias para tanto.

O Estado assume, portanto, o encargo político-jurídico de criar as condições objetivas para a efetivação do direito à educação. Trata-se de uma missão constitucional, de caráter vinculante e não de uma opção política do governante, cuja omissão caracteriza atentado contra a Lei Fundamental do Estado.

Na busca da efetividade do direito à educação, existe sistema rigoroso de fiscalização das contas de governo, realizado pelo Tribunal de Contas em colaboração com o Poder Legislativo que revela, *a priori*, a destinação das receitas orçamentárias para a manutenção e desenvolvimento do ensino. É o que dispõe o artigo 71, inciso I da Constituição Federal de 1988.

O julgamento das contas de governo é político e, por expressa disposição constitucional, fica a cargo do Parlamento. O Tribunal de Contas, nesse caso, apenas emite parecer prévio. O parecer prévio, de caráter opinativo, conclusivo, é indispensável para a melhoria da administração pública, na medida em que, uma vez constatadas as irregularidades nas contas de governo, disponibiliza aos gestores públicos providências corretivas, orientações e avaliações, no intuito de evitar desvios para outras áreas, desperdícios, melhorar gestão, corrigir falhas, sem caráter punitivo.

Ocorre que o trabalho do Tribunal de Contas, por vezes, revela-se infrutífero. Historicamente, verifica-se uma morosidade, para não dizer, uma omissão por parte do Legislativo na aprovação ou rejeição das contas de governo. Para as contas de 1959 do Presidente Juscelino Kubitschek, por exemplo, o Congresso Nacional demorou treze anos para aprová-las e as contas de 2007 do Presidente Lula ainda não foram aprovadas.

Isso ocorre porque não há previsão, no texto constitucional, de um prazo para apreciação do Congresso Nacional, como há o de sessenta dias para o governo (artigo 84, inciso XXIV da Constituição de 1988) e para o Tribunal de Contas (artigo 71, inciso I da Constituição de 1988). Propugna-se, então, a elaboração de uma proposta de emenda constitucional que fixe um prazo razoável de sessenta dias para o Legislativo realizar seu julgamento político. Isso não implica violação ao princípio da separação de poderes; ao contrário, torna possível o desempenho do Tribunal de Contas na busca da efetivação do direito à educação.

Ademais, o parecer prévio contrário às contas de governo, produto de ampla fiscalização pela Corte de Contas, em âmbito federal e estadual, não é vinculante. O Parlamento, além de não ter prazo para cumprir um dever constitucional, pode perfeitamente ceder às pressões políticas e decidir de forma contrária ao Tribunal de Contas, recrudescendo o índice de corrupção no país.

Por uma questão de simetria, a regra inscrita no artigo 31, §2º da Constituição Federal de 1988, que confere, em âmbito municipal, caráter vinculante ao parecer prévio, só deixando de prevalecer por decisão de, no mínimo, 2/3 dos membros da Câmara Municipal, deve ser aplicada às demais esferas políticas. Nesse particular, o Legislativo pode ficar condicionado à decisão do Tribunal de Contas.

Diante do desprezo pela Constituição por parte do Legislativo e do Executivo, que solapam as regras positivadas na Lei Fundamental do Estado para educação, desnaturam o conceito de república, importante valorar manifestações de consciência constitucional, como as do Tribunal de Contas, que exercem uma vigilância permanente sobre as contas de governo, atestando, anualmente, irregularidades pelo descumprimento da regra inscrita no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Para que se apaguem da história nacional as mazelas do sistema republicano denunciadas por Euclides da Cunha e se vivencie uma república próxima dos interesses do povo, imperioso que se efetive o direito à educação como um dos caminhos de superação. Afinal, a educação existe para realizar-se e, nesse propósito, caminha o Tribunal de Contas.

Abstract: In Brazil, the book "Os Sertões" by Euclides da Cunha is considered a central point of a republic only proclaimed on paper and far away from people interests. Canudos was destroyed by the republic system and the war purposes remain untouched until today. The real concept of republic, as taught by Cicero, claims knowledge of the law and the citizenship exercise by men. However, that more reasonable attitude of the common citizen related to the State is just possible with education. The State has budgets to apply in education. It is written in the article 212 of the 1988 Constitution. The external control is a function of the Court of Auditors to guarantee the investment of the least percentage of that budget in the maintenance and development of teaching, as it should be in a republic.

Key-words: Republic. Education. Court of Auditors.

Referências

- ARAUJO, Julio César Manhães de. *Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 88*. Curitiba: Juruá, 2010.
- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BRITO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Org.). *Administração Pública*. Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prá-

tica, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-107.

BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CARVALHO, André Castro. *Vinculação de Receitas Públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CÍCERO. *Da República*. Coleção Mestres Pensadores. São Paulo: Escala, 1952.

CITADINI, Antonio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.

CUNHA, Euclides da. *Os Sertões*. São Paulo: Nova Cultura, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. In: VEIGA, Cynthia Greive (Org.). *Carlos Roberto Jamil Cury. Intelectual e Educador*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p. 103-118.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006.

DURKHEIM, Émile. *Educação e Sociologia*. São Paulo: Melhoramento, 1978.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, 4.v., arts. 170-245. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacob. *Tribunais de Contas no Brasil. Jurisdição e Competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2005.

KRELL, Andreas J. Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *A Constituição concretizada*. Construindo pontes com o público e privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 25-60.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 27, n. 108, p. 101-126, out./dez. 1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Funções do Tribunal de Contas. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 17, n. 72, p. 133-150, 1984.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Com a Emenda n.1, de 1969, tomo 1, arts. 1º - 7º. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *A Cidadania Social na Constituição de 1988*. Estratégias de positivação e Exigibilidade judicial dos Direitos Sociais. São Paulo: Verbatim, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org). *Gestão, Financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 83-122.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e a Federação no Brasil*. Traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos Fundamentais e suas Características. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, ano 8, n. 30, p. 146-159, jan./mar. 2000.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Motauri Ciochetti. Direito da Educação. In: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano (Org.). *Manual de Direitos Difusos*. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 87-144.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

