

OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO, OS PASTORES, AS ONGS E O DIREITO FINANCEIRO

Coluna Fiscal – JOTA – 31.3.2022

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/mec-recursos-educacao-pastores-ongs-direito-financeiro-31032022>

Nos últimos dias têm sido veiculadas denúncias envolvendo influência na distribuição e no uso indevido de recursos na área da educação. A notícia estampou a manchete do *Estadão* de 18 de março¹, trazendo a informação de que haveria um “gabinete paralelo” de pastores controlando a agenda e as verbas do Ministério da Educação – MEC. Desde então o tema tem ocupado espaço na mídia em vários veículos de comunicação, e levou inclusive à saída do Ministro do cargo.

Aspectos centrais que envolvem a controvérsia são questões de Direito Financeiro, de grande relevância para as políticas públicas em várias áreas, e ainda pouco exploradas e compreendidas: orçamentos públicos, políticas públicas, transferências intergovernamentais, emendas parlamentares, organizações sociais e muitas outras.

O gigantismo da Administração Pública no Brasil, com seus milhares de orçamentos públicos federal, estaduais e municipais, formam uma complexa máquina que gerencia recursos da ordem de trilhões de reais. Só o orçamento da administração pública federal estima as receitas para

1 *Estadão*. “Gabinete paralelo de pastores controla agenda e verba do MEC”, 18.3.2022, p. A1.

esse exercício de 2022 em R\$ 4,8 trilhões (Lei Orçamentária federal de 2022 – Lei 14.303/2022), estando quase R\$ 140 bilhões no Ministério da Educação (órgão 26000, Lei 14.303/2022, anexo V). É muito dinheiro.

A administração pública não consegue, sozinha, gerenciar esses recursos e atender diretamente todas as necessidades públicas. É mais conveniente e eficiente contar com o envolvimento de outras esferas de governo, bem como do setor privado, para colaborar com a missão de implementar as políticas públicas que levam ao cidadão os bens e serviços que satisfaçam os interesses da sociedade.

Por isso é que o Brasil adota o sistema de federalismo cooperativo, em que as receitas e atribuições são compartilhadas entre os entes federados para a implementação de grande parte das políticas públicas, entre as quais estão as da área da educação.

As dezenas de bilhões de reais que são destinados à educação no Brasil passam por esse processo, e recursos das várias esferas de governo, em especial do governo federal, são partilhados, sendo distribuídos aos demais entes federados, por vários critérios e instrumentos.

Os principais estão delineados no FUNDEB, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, um fundo composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, previsto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, cuja versão atual foi recentemente regulada pela Emenda Constitucional 108/2020 e pela Lei 14.113/2020, prevendo uma série de transferências intergovernamentais de natureza obrigatória, que independem de decisões discricionárias dos governantes.

Mas há muitos recursos de diversas fontes que são transferências voluntárias, em que há participação do gestor na decisão sobre a alocação, envolvendo atendimento de requisitos e exigências de programas governamentais.

O FNDE, um fundo com personalidade jurídica constituído na forma de autarquia, é responsável pela execução de várias das políticas sob gestão do MEC, e operacionaliza a gestão de recursos compartilhados entre os entes da federação, com transferências obrigatórias e voluntárias de diversos programas governamentais, sendo uma das mais importantes fontes de recursos para o setor.

Entre outras, é fundamentalmente por essas razões que as verbas do MEC são objeto de cobiça por muitos, incluindo políticos, empresários e demais agentes econômicos e sociais.

E a busca por esses recursos envolve inúmeras estratégias.

No âmbito orçamentário, a fase de elaboração da lei de orçamento é extremamente relevante. Na primeira etapa, em que o MEC estrutura a proposta para ser encaminhada ao Poder Executivo Federal finalizar a elaboração do projeto, as influências para incluir recursos em programas que possam interessar aos beneficiários é intensa, e vem de todas as frentes. Governadores, prefeitos, políticos de outros poderes, empresários, amigos e todos os que possam ter alguma ascendência sobre os responsáveis pela decisão atuam em defesa de seus interesses, sejam eles legítimos e republicanos, ou nem tanto.

As notícias que vêm sendo divulgadas levantam suspeitas de que pastores de igrejas evangélicas teriam bastante proximidade com o Ministro da Educação e gestores da pasta para exercer essa influência e conseguir inserir no orçamento recursos que beneficiem destinatários de seu interesse, conseguindo assim superar os critérios técnicos e meritocráticos que devem reger a distribuição dessas verbas.

Superada essa fase administrativa, e estando a proposta orçamentária entregue para deliberação do Poder Legislativo, podem os parlamentares apresentar emendas e incluir alterações, como destinar recursos para programas, ações e beneficiários específicos. Essas emendas passaram a ter maior relevância a partir das recentes alterações constitucionais que institucionalizaram o chamado “orçamento impositivo”, conferindo maior segurança à destinação e execução dos valores nelas consignados². Uma disputa que se intensificou de tal forma que recentemente o “orçamento secreto” pautou o noticiário por vários meses, em face da falta de transparência na autoria das emendas que destinavam esses recursos³. Uma fase em que o poder político também tem grande peso para direcionar recursos.

2 Sobre o tema, veja CONTI, José Mauricio. *Levando o Direito Financeiro a sério: a luta continua*. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2020. p. 231-240 – disponível gratuitamente em <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1541>; e ainda o texto “Disputa de poder traz o orçamento impositivo de volta ao debate” (*Coluna Fiscal JOTA*, 18.4.2019).

3 Ver o texto “O orçamento secreto” (*Coluna Fiscal JOTA*, 27.5.2021 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-secreto-federal-27052021>).

Mesmo após a aprovação da lei orçamentária, a influência e interferência política se faz presente, ante a necessidade de efetiva liberação de dotações já contempladas no orçamento, que podem ser contingenciadas e frustrar a execução, ainda que as recentes normas do “orçamento impositivo” tenham dificultado essa prática.

Fato é que, embora sendo pública, notória e muito antiga, a praxe de interferir no processo orçamentário, fazendo com que as decisões deixem de seguir critérios técnicos e meritocráticos, deve ser constantemente combatida, uma vez que desvia a destinação de recursos e a execução das ações governamentais da direção dos que mais necessitam, para beneficiar os que conseguem exercer maior influência sobre os governantes do momento.

A atividade de *lobby*, que é inclusive regulamentada em muitos países, tem a finalidade de assessorar interessados em influenciar nesse processo, com vistas a obter benefícios de interesse de seus clientes.

Essas atividades de interferência, e mesmo os benefícios pleiteados, não são por princípio e definição ilegítimos. Como em muitas atividades – e isso não é exclusividade do setor público, hoje se mostra presente também no setor privado, especialmente nas grandes corporações –, a grande dificuldade é “separar o joio do trigo”, respeitando aqueles que agem eticamente e em busca do interesse público, de outros que se aproveitam das falhas e brechas existentes na legislação e na gestão para tirar proveito em benefício próprio e de forma ilegal.

Nesse sentido é importante o aperfeiçoamento da legislação vigente e do sistema de fiscalização financeira e orçamentária, a fim de melhorar o processo de escolha, destinação e aplicação dos recursos públicos. Mais importante ainda é fazer valer as normas já em vigor, que em regra são suficientes para contemplar o interesse público, estando as falhas não na qualidade das normas, mas na sua efetiva aplicação.

Outro ponto extremamente relevante para que o fato objeto deste texto chama a atenção de todos, e precisa ser destacado, refere-se à participação do terceiro setor na administração pública.

Como ressaltado no início, a quantidade de recursos disponíveis para serem administrados, a complexidade das políticas públicas e a dificuldade em implementá-las impedem que o governo federal atue sozinho.

A participação de todos os entes federados, como se pode constatar, é imprescindível e fundamental para administrar com eficiência essas

dezenas de bilhões de reais que o MEC gerencia. O federalismo cooperativo nesse caso está alinhado ao conhecido princípio da subsidiariedade, que reconhece devam as ações ser executadas pelo governante que está mais próximo do cidadão, por ser o que mais conhece e identifica suas necessidades, o que colabora também para uma melhor fiscalização na aplicação dos recursos, além de permitir maior qualidade no gasto público.

O poder público, no entanto, não consegue fazer tudo sozinho e com seus próprios meios.

A transferência de recursos para outras organizações, de natureza não governamental, torna o “terceiro setor” um ator importante na gestão pública, em todas as esferas de governo. Faz com que muitas políticas públicas sejam desenvolvidas de forma mais eficiente, com melhor aplicação dos recursos públicos, gerando uma relação custo-benefício que pode ser extremamente favorável ao interesse público. Organizações não governamentais (as conhecidas ONGs), que atuem fornecendo bens e serviços públicos e tenham *expertise* já desenvolvida, quando bem aproveitadas, em muito colaboram para melhorar os resultados das ações do poder público na área social.

Várias dessas organizações, muitas delas comandadas por pastores religiosos, foram destinatárias dos recursos objeto dos fatos veiculados nas notícias recentes, evidenciando o quanto há de dinheiro público sendo administrado por terceiros para atender demandas sociais, o que motivou a informação de haver um “gabinete paralelo” no Ministério da Educação. Essa atuação de entidades do terceiro setor, pelas razões já apontadas, é disseminada na administração pública. Há estimativas de existirem 820 mil OSC (organizações da sociedade civil) no Brasil, embora apenas uma pequena parcela receba recursos federais, a maior parte nas áreas de saúde e educação⁴. Trata-se, portanto, de questão que há muito merece a atenção de todos.

A técnica de fornecer recursos públicos a essas organizações não é nova; subvenções sociais que contemplam essas transferências orçamentárias já constam da Lei 4.320, de 1964 (art. 12, § 3º), o mundo todo a adota, e a legislação brasileira vigente é ampla e detalhada. Infelizmente as más práticas, desvios de toda ordem e corrupção nesse campo são antigos

4 SOUZA, Aline Gonçalves de; VIOTTO Aline; DONNINI, Thiago (coord.). *Marco regulatório das organizações da sociedade civil: avanços e desafios*. São Paulo: GIFE-FGV Direito, 2020. p. 17.

e bastante disseminados. Dinheiro público atrai a cobiça de muitos, o que não é novidade em lugar algum do mundo. Transferir recursos públicos para terceiros, embora possa ser muito vantajoso para a sociedade, como nesses casos, exige transparência e cuidados redobrados.

No Brasil, a Constituição de 1988 foi atenta ao tema, tanto que inseriu no art. 70, que organiza e estipula as diretrizes para o sistema de fiscalização financeira e orçamentária, destaque para a “aplicação das subvenções”, evidenciando a relevância que o tema já tinha à época.

Há vasta legislação sobre o tema, com destaque para o marco regulatório das organizações da sociedade civil – MROSC (Lei 13.019/2014, com alterações e complementações posteriores), destinado a instituir normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil; a lei é minuciosa em detalhar as formas, requisitos, critérios e exigências para essa cooperação e execução dos contratos, bem como das prestações de contas, responsabilidades e sanções.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), em seu art. 4º, I, f, atribui às leis de diretrizes orçamentárias a função de estabelecer as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. O que vem sendo cumprido, especialmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, como se pode constatar da Lei 14.194/2021, que estabelece as diretrizes para o Orçamento da União em 2022, e tem o capítulo VI especificamente destinado ao tema, nos arts. 76 a 96.

Mesmo assim, os indícios e provas de fraudes são frequentes, foram e são objeto de investigação e atuação dos órgãos de controle, inclusive Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) recente na Assembleia Legislativa de São Paulo – a “CPI das quarteirizações”, concluída em 2021⁵ –, sem contar as inúmeras decisões e manifestações do Tribunal de Contas da União e dos demais tribunais de contas do país.

Vê-se que o tema é por demais amplo, e não há como abordá-lo de forma sucinta, com a profundidade que merece pela sua relevância sob os aspectos sociais e econômicos. Fatos como os que foram levantados pela mídia são importantes para voltar a atenção para essa questão e incentivar o aperfeiçoamento do sistema, tanto no que se refere à legislação e gestão como também e principalmente na efetiva aplicação das normas já existentes.

5 ALESP. Estado de São Paulo. *Relatório Final*: CPI das quarteirizações. Diário Oficial do Estado de São Paulo – Poder Legislativo, v. 131, n. 31. São Paulo: Imprensa Oficial, 19 fev. 2021. p. 1-40.