

1. INTRODUÇÃO

Para que uma ação governamental possa ser realizada pelo seu gestor público é necessário que se tenha orçamento. Compreender as principais nomenclaturas e referências de uma boa gestão fiscal oferece ao cidadão, cliente da política educacional, e à sociedade um panorama sobre a estrutura e organização das redes de ensino, sua execução orçamentária e financeira associada à Função de Governo Educação (FG-12), permitindo verificar o cumprimento ou não dos objetivos, diretrizes, estratégias e metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

Assim, auditorias de acompanhamento orçamentários são importantes ferramentas para observar os atos praticados por jurisdicionados como, por exemplo, implantação de um novo processo de trabalho ou mesmo a interrupção de programas de governo que prejudiquem o alcance de objetivos estipulados e definidos lá no Plano Plurianual (PPA) do ente público. A análise frequente de indicadores, utilizando ferramentas de Business Intelligence (BI), inclusive, favorece o apontamento de discrepâncias entre metas esperadas e resultados obtidos, bem como formula hipóteses sobre possíveis causas de mau desempenho, desperdícios de recursos, fraudes e tredestinações¹ de recursos. Em meio ao cenário de grave crise econômica e de escassez, faz-se necessário acompanhar de perto a aplicação das verbas voltadas para o atingimento das metas estabelecidas no PNE, atualizando, ampliando e aprofundando o conhecimento sobre o custeio da educação estadual e os seus resultados.

Baseada na utilização de dados que subsidiaram análises automatizadas e mais céleres, a presente auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) abordou como fonte e coleta de dados os sistemas corporativos da Secretaria de Estado de Educação do Estado do Rio de Janeiro (Seeduc) – Sistema Conexão Educação, e da Secretaria de Estado de Fazenda – Sistema Siafe-Rio, além de informações nacionais pertinentes à rede de ensino (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) e dados do Educacenso do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)).

¹ Aqui empregada como destinação diversa de orçamento em afronta às peças orçamentárias discutidas em audiência pública, votadas e aprovadas em leis: Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual.

A matriz de planejamento elaborada detalhou todos os procedimentos aplicados e a análise fundamentou-se no exame minucioso confrontado com os seguintes critérios legais e normativos: Constituição Federal de 1988 (CF/88);

- Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 (LRF);
- Lei de Finanças Públicas (Lei n.º 4.320/1964).
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º 9.394/1996 (LDB);
- Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei n.º 11.494/2007);
- Plano Nacional de Educação – Lei n.º 13.005/2014 (PNE);
- Plano de Desenvolvimento da Educação – Conjunto de Programas instituído pelo Decreto n.º 6.094/2007 (PDE);
- Plano Estadual de Educação – Lei n.º 5.597/2009 (PEE/RJ);
- Dados do Censo Escolar (Educacenso);
- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).
- Peças orçamentárias - Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Plano Plurianual (PPA) – todas referentes ao exercício de 2016;
- Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do ERJ para o último quadrimestre de 2016;
- Dois últimos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) do ERJ para o mesmo exercício de 2016;
- Relatório de Responsabilidade Educacional emitido pela Seeduc em 2017, em referência a 2016, com base na Lei Estadual n.º 5.451/2009;
- Parecer das Contas de Governo do ERJ emitido pelo TCE-RJ, exercício de 2016, Processo TCE-RJ n.º 101.576-6/17 – especificamente os capítulos que tratam da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Os procedimentos metodológicos combinam diferentes métodos qualitativos e quantitativos, associados às técnicas de auditoria inseridas nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) nos níveis 1 e 2, refletem aspectos evidenciados empiricamente,

sendo elas: a) uma afirmação; b) evidências empíricas que amparam esta afirmação; e, c) fundamentos teóricos que pautam a afirmação às evidências (TOULMIN, 2001).

Deste modo, a metodologia empregada na análise possui inspiração no Pragmatismo Metodológico, por deixar-se influenciar pelas consequências das ações (o fato de que procedimentos e técnicas tem implicações nos resultados encontrados), estar centrado no problema, ser pluralista (combina métodos e técnicas) e orientado pela prática do mundo real. Materializa-se no conteúdo histórico, pois utiliza a análise comparativa e temporal das despesas e números da educação, sempre vinculando às peças orçamentárias.

As principais problematizações neste espectro da pesquisa envolve compreender a estruturada, composição e organização da Rede Estadual de Ensino do ERJ, os objetivos e metas vinculados à política educacional, ao orçamento anual e ao Plano Plurianual, bem como verificar se o ERJ, diante do resultado da sua execução orçamentária, tem condições de atender as principais demandas associadas à Função de Governo Educação e às metas do PNE.

Diversos são os benefícios esperados com as informações produzidas pelos sistemas de dados em todas as esferas de governo – dados estes sobre alunado, professores, infraestrutura, material didático, calendário escolar, matriz curricular, entre tantos outros. No entanto, verificar os resultados orçamentários e financeiros permitem quantificar e demonstrar o que foi programado em detrimento do que foi realizado, além de apurar exatamente qual o custo de cada uma das ações, além de saber se houve economia orçamentária ou deficit na sua execução – exemplos claros de falhas frequentes no planejamento público que inviabilizam qual política pública necessária.

Diante destes aspectos, convém entender inicialmente os principais conceitos relacionados ao orçamento público e à educação fluminense, a fim de que possamos avançar na apresentação do cenário encontrado com todas as suas particularidades.

2. O DIREITO E O ORÇAMENTO PÚBLICO

Para muitos autores o orçamento público estaria inserido na estrutura do Direito Financeiro. Encarado enquanto ciência dinâmica, desde a sua elaboração até a execução, possui relações estabelecidas com o meio, com o momento da sua aplicação e com diversos atores envolvidos.

Mais especificamente encarado como uma lei de efeitos concretos, em razão da ausência de generalidade ou impessoalidade, e com vigência anual e individualizada para cada um dos entes públicos, o orçamento público tornou-se peça fundamental para a consecução das

políticas públicas e atendimento às principais demandas sociais. De iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, é considerado pela doutrina como um ato administrativo em sentido material, dotado da forma de lei.

Ademais, possui caráter imperativo (visto que é obrigatório) e normativo (com atribuição de poder-dever de fazer ou de não fazer algo), trazendo consigo um viés político de expressão das intenções dos programas de governo da atual gestão por meio de suas atividades, projetos e operações especiais.

Corolário da democracia, tem o condão de fazer com que aquele que lhe faça as vezes cumpra poder-dever de prestar contas, atribuído ao administrador público pelo titular do Poder Político, o povo, conforme Moraes (2016, p.347). É também poder financeiro, pois está associado à concepção de arrecadação e sua gestão e aplicação de recursos financeiros.

Compreende a obtenção da receita pública e a realização da despesa, dirigidas pelo orçamento. Logo, é poder-dever do gestor público administrar bem o que está sob a sua guarda/responsabilidade, em respeito à autêntica função social da Administração Pública – *public value*.

Atualmente, impera o conceito, quase que majoritário, de que o orçamento diz respeito a uma matéria de cunho eminentemente político, com execução discricionária para alguns aspectos, de natureza formal (com procedimento estabelecido na Lei de Finanças Públicas – Lei n° 4.320/1964) e condicionada às dotações orçamentárias.

Dessa forma, o referencial teórico-bibliográfico inserido neste artigo dialoga com os entendimentos jurisprudenciais das mais altas Cortes de Justiça do país, bem como com as decisões exaradas em sede de prestações de contas dos gestores públicos aos Tribunais de Contas pátrios. Apropriando-se das minúcias da materialidade e buscando referências para o discurso que se propõe, traz à baila intelectuais que definem conceitos e ventilam perspectivas de como o orçamento público deve ser realizado.

Para ilustrar essa relação entre discricionariedade e princípios norteadores da “boa democracia”, envolvendo princípios de eficiência (dever de fazer de modo certo), de eficácia (dever de fazer aquilo que deve ser feito) e de economicidade (dever de otimizar a ação estatal), o administrador público, no exercício das suas escolhas administrativas, está obrigado e tem como meta a sua melhor atuação possível. Deve possuir, portanto, o compromisso indeclinável de encontrar uma solução ponderada quanto às consequências do seu agir, Freitas (2009).

Para Bastos (2002), a execução das despesas públicas deve respeitar os princípios do Direito Financeiro: “Passemos agora a analisar os princípios que regem o Direito Financeiro, e

em virtude dos quais ele é considerado como ramo autônomo do Direito Público.” Acrescenta também a perspectiva dos princípios orçamentários, favorecendo a ideia de que o Direito do Orçamento poderia ser um ramo autônomo do Direito Financeiro, assim como o Direito Tributário, tendo em vista que possuem, da mesma forma, princípios próprios.

Assim, os principais norteadores relacionados ao orçamento são: o da especialização, especificação ou discriminação orçamentária (receitas e despesas devem ser discriminadas separadamente, demonstrando a origem e o destino); o da publicidade (conteúdo divulgado em veículos oficiais); o da estrita legalidade (orçamento em forma de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo); o da anualidade ou periodicidade (orçamento aprovado e válido para um exercício); o da universalidade (todas as receitas e despesas devem estar previstas); o da totalidade (um único orçamento contendo as esferas fiscal, de seguridade social e de investimentos); o da unidade (um orçamento para cada ente público); o da exclusividade (tratará apenas de matéria de cunho orçamentário); o do equilíbrio orçamentário (o montante das despesas autorizadas deve ser equivalente às receitas previstas); o da clareza ou objetividade (deve ser apresentado em linguagem clara e acessível); o da exatidão (a fim de ser tão exato quanto possível, como instrumento de programação, gerência e controle); o da proibição do estorno (todas as parcelas das receitas e despesas devem aparecer no orçamento, sem qualquer dedução); e, o da não vinculação ou não afetação das receitas (quando nenhuma parcela poderá ser consignada ou vinculada a órgão, fundo ou despesa, ressalvados aqueles casos autorizados pela Constituição Federal de 1988).

Willeman e Martins (2009) acrescentam que cabe à Administração Pública aparelhar o Estado, por meio dos seus atos administrativos, para a esmerada execução e materialização das políticas públicas. Ao governo, por meio dos seus representantes eleitos, por sua vez, incumbe à idealização política das escolhas solucionadoras dos problemas sociais, planejar e adotar como principal ferramenta o orçamento público, por meio das suas peças orçamentárias, tornando real e possível a consecução das metas e objetivos inseridos nos Planos de Governo (PPA e PNE).

3. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E O RELATÓRIO SISTÊMICO DE ACOMPANHAMENTO DA EDUCAÇÃO

Em oportuno, destaca-se a relevância desta pesquisa para a Corte de Contas fluminense, em razão da total pertinência do tema ao seu Planejamento Estratégico, alinhado principalmente ao que se pretende no objetivo 1 – Contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública/ Ação estratégica consolidada, 1.2.1 – Convergir ações para coleta e disseminação de boas práticas de gestão pública; e no objetivo 4 – Aprimorar instrumentos de controle/ Ação estratégica consolidada, 4.3.2 – incrementar auditorias de natureza operacional, ambiental e outras no Estado e nos municípios, estimulando o uso de equipes multidisciplinares/ Ação estratégica consolidada, 4.3.3 – realizar ações conjuntas com outros órgãos de controle/ Ação estratégica consolidada e 4.3.4 – agregar novos elementos para suporte à fiscalização.

A materialidade da execução orçamentária do órgão estadual Seeduc restou evidenciada pelo esforço do corpo técnico da auditoria realizada em adaptar-se às demandas modernas de controlar o movimento de arrecadação e aplicação das despesas, no que envolve os recursos públicos da educação.

Destacam-se, como principais informações geradas, os recursos públicos repassados e recebidos pelo Fundeb, o montante de despesas custeadas por cada uma das Fonte de Recursos (FR) financiadoras da educação, discriminando aquelas oriundas do próprio Fundo, do salário-educação, do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECF) e, principalmente, aquelas que são próprias que compõem o percentual mínimo constitucional em educação de 25%, baseado na receita de impostos e transferências previstas, e o percentual mínimo legal de 60% da receita do Fundeb que deve ser investido na formação e valorização do magistério com recursos do Fundeb.

Por sua vez, o controle do atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade na prestação de serviços educacionais, está previsto no PNE, como uma estratégia específica de colaboração – n.º 20.4 da Lei n.º 13.005/2014 – e enfatiza a participação direta dos Tribunais de Contas, conforme segue:

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e

controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os *Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios*. (grifo nosso)

Ademais, a avaliação dos riscos envolvida em toda a coleta e tratamento dos dados, fundamenta-se no volume de recursos, nas informações de execução orçamentária e financeira envolvendo a entrada e saída de recursos nos cofres públicos, além da capacidade de endividamento e desvio de valores. Fiscalizações sistêmicas voltadas para o acompanhamento *pari passu* do orçamento traduzem-se pela relevância, materialidade e importância estratégica de se pensar como as metas da Educação Básica estão sendo implementadas pelo ERJ, já com prazos expirados e metas do PNE não cumpridas.

A publicização dos dados e das análises realizadas pelo acompanhamento do TCE-RJ fortalece a boa gestão pública e o controle social, aumenta a participação da sociedade civil organizada na definição de prioridades das políticas educacionais, a segurança de poder receber periódica e institucionalmente informações que digam respeito à realidade educacional do ERJ, assim como de alunos e servidores da educação no controle do gasto e no cumprimento das metas estabelecidas em todos os planos – quer seja no PNE ou mesmo no PPA, metas decenais e quadrienais, respectivamente.

Não menos importante, auditorias de acompanhamento contribuem para a evolução dos serviços públicos educacionais ofertados ao cidadão e identificam fragilidades na alocação de recursos ou na execução das suas políticas regionais. Objetivando acompanhar a gestão, à medida que as ações governamentais são realizadas, ou mesmo recém-realizadas, e de maneira periódica, previne a ocorrência de atos danosos ao interesse público, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos de forma econômica, eficiente, eficaz, efetiva e equitativa.

4. O ORÇAMENTO EDUCACIONAL FLUMINENSE

O presente artigo está inserido no bojo da Função de Governo da Educação (FG -12) e esta engloba não apenas o órgão Seeduc e sua execução orçamentária – enquanto órgão que contém duas Unidades Orçamentárias (U.O) vinculadas: a própria Seeduc e o Departamento Geral de Ações Socioeducativas –, mas também outros, como, por exemplo, a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Assim,

mesmo que indiretamente, o orçamento de todas as U.Os. vinculadas foram considerados na auditoria do TCE-RJ, a fim de poder desmembrar a programação orçamentária de 2016 para cada um dos órgãos educacionais citados no Quadro 1 abaixo:

Quadro 01. Planejamento dos Órgãos – Função de Governo 12.

| Órgão | Unidade Orçamentária | Projetos | Atividades | Operação Especial | FG 12 | % |
|--|---|-----------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|----------------|
| 12 Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão | 1241 Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (Ceperj) | 725.929,00 | 20.140.549,00 | 333.778,00 | 21.200.256,00 | 0,26% |
| | 1801 Secretaria de Estado de Educação (Seeduc) | 80.442.378,00 | 5.185.436.667,00 | 1.000.000,00 | 5.266.879.045,00 | 65,65% |
| 18 Secretaria de Estado de Educação | 1802 Departamento Geral de Ações Socio-Educativas (Degase) | 15.000.000,00 | 202.627.038,00 | 1.000,00 | 217.628.038,00 | 2,71% |
| | 4041 Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) | - | 217.731.013,00 | - | 217.731.013,00 | 2,71% |
| 40 Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia | 4043 Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) | 499.999,00 | 1.102.628.426,00 | 21.728.085,00 | 1.124.856.510,00 | 14,02% |
| | 4044 Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (Faetec) | 19.500.122,00 | 875.643.145,00 | 2.000.000,00 | 897.143.267,00 | 11,18% |
| | 4045 Fundação Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf) | 3.500.000,00 | 177.255.363,00 | 1.948.931,00 | 182.704.294,00 | 2,28% |
| | 4046 Fundação Centro de Ciência e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cecierj) | 1.704.771,00 | 66.852.551,00 | 690.000,00 | 69.247.322,00 | 0,86% |
| | 4047 Fundação Centro Universitário Estadual da Zona Oeste (Uezo) | 10.000,00 | 25.423.310,00 | 170.000,00 | 25.603.310,00 | 0,32% |
| Total | | 121.383.199,00 | 7.873.738.062,00 | 27.871.794,00 | 8.022.993.055,00 | 100,00% |

Fonte: Lei Orçamentária Anual - Lei nº 7.210/2016 - Volume I, fls 285 a 315.

Do conjunto de Unidades Orçamentárias analisadas, a Seeduc foi a que mais recebeu dotações iniciais para execução de suas despesas, representando 65,65% do total de recursos destinados pela LOA de 2016, enquanto a Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro ficou com 14,02%, seguida da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro com 11,18%.

Destaca-se, então, do total fixado para atender a FG-12, três órgãos participantes da distribuição, ou seja, não apenas a Seeduc. A maior programação orçamentária ficou para o órgão Seeduc, com R\$ 5.484.507.083,00, ou seja, 68,36% do total. A SECTDS a seguiu com R\$ 2.517.285.716,00 (31,38%), conforme demonstrado.

Entre as Unidades Orçamentárias responsáveis pelas políticas educacionais, independentemente do destinatário final, se estudante da Educação Básica, do Ensino Superior, de Escola Técnica, se menor em cumprimento de medida socioeducativa em caráter de internação ou mesmo se servidor público – 65,65% do montante fixado foi destinado à Seeduc UO; 14,02% à Uerj e 11,18% à Faetec.

Quanto à arrecadação e participação na composição do Fundeb pelo ERJ, a auditoria levantou também os dados da Contadoria Geral do Estado apresentados pelo Poder Executivo

quando da sua Prestação de Contas de Governo para o exercício de 2016, às fls. 145, que demonstraram a seguinte série histórica no Quadro 2.

Quadro 2. Evolução da participação do ERJ na composição do Fundeb (2008 a 2016).

| Descrição | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Contribuição do ERJ | 4.581.431 | 5.201.424 | 5.877.658 | 6.073.957 | 6.271.634 | 6.771.923 | 6.523.535 | 6.069.577 | 5.773.678 |
| Participação do ERJ | 2.459.590 | 3.013.500 | 3.277.420 | 3.379.720 | 3.271.381 | 3.258.612 | 3.065.257 | 2.779.835 | 2.528.446 |
| Perda Líquida do ERJ | 2.121.841 | 2.187.924 | 2.600.238 | 2.694.237 | 3.000.253 | 3.513.311 | 3.458.278 | 3.289.742 | 3.245.232 |
| Fator de Correção Real (a preços de dezembro/2016) | 1,6509 | 1,5826 | 1,4943 | 1,4031 | 1,3257 | 1,2517 | 1,1763 | 1,0629 | 1,0000 |

Observa-se que até 2013 houve um aumento gradual da perda líquida – diferença entre o que o ERJ aportou versus o quanto ele recebeu, com leve queda percebida a partir de 2014.

Mediante análise da execução orçamentária do fundo para o período de janeiro a dezembro de 2016, observou-se:

- Considerando o montante previsto para arrecadação do ERJ, R\$ 3.037.792.389,00 ficou a cargo da FR 215 – Transferências do Fundeb;
- Durante o exercício, a previsão do fundo sofreu uma alteração orçamentária para maior em R\$ 64.070.352,42 (2,11% de acréscimo na dotação inicial);
- Das receitas arrecadadas pelo ERJ, R\$ 2.528.445.988,48 foram recebidos pelo Fundeb – 83,23% da previsão inicial de ingresso para o exercício;
- Os compromissos assumidos representaram 84,92% da dotação atual fixada de R\$ 2.634.081.618,93;
- No entanto, considerando o montante arrecadado de R\$ 2.528.445.988,48 e o valor empenhado e liquidado de R\$2.634.081.618,93, observa-se, mediante execução da FR 215 que houve um *deficit* orçamentário de R\$ 105.635.630,45, ou seja, empenhou-se mais do que fora arrecadado.

Quadro 3. Função de Governo Educação - Execução Total das Despesas (2016).

| Função / Fonte | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Despesas Empenhadas | Despesas Liquidadas |
|--|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Despesas - Função de Governo Educação | 8.022.993.055,00 | 7.797.165.882,57 | 6.791.947.183,04 | 7.546.184.341,23 |
| 100 - Ordinários Provenientes de Impostos | 2.448.072.136,00 | 2.134.538.387,46 | 2.134.445.980,18 | 2.707.621.651,18 |
| <i>100 - Ordinários Provenientes de Impostos INTRA</i> | <i>797.295.527,00</i> | <i>573.175.671,00</i> | <i>573.175.671,00</i> | <i>573.175.671,00</i> |
| 101 - Ordinários Não Provenientes de Impostos | 77.685.698,00 | 27.987.163,63 | 27.987.162,96 | 27.987.162,96 |
| 105 - Salário Educação | 508.034.280,00 | 510.958.721,45 | 405.213.003,42 | 405.213.003,42 |
| 111 - Operações de Crédito | 0,00 | 25.468.543,55 | 0,00 | 0,00 |
| 120 - Ressarcimento de Pessoal | 10.587.568,00 | 15.160.300,20 | 3.277.994,52 | 3.277.994,52 |
| 122 - Adicional do ICMS - FECP | 810.636.701,00 | 792.383.872,54 | 606.104.647,29 | 789.815.062,29 |
| <i>122 - Adicional do ICMS - FECP INTRA</i> | <i>0,00</i> | <i>207.963.243,00</i> | <i>183.710.415,00</i> | <i>183.710.415,00</i> |
| 133 - Alienações de Bens | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 212 - Transferências Voluntárias | 71.361.550,00 | 83.250.278,71 | 36.537.390,74 | 34.937.276,88 |
| 215 - Transferências do FUNDEB | 3.037.792.389,00 | 3.101.862.741,42 | 2.634.081.618,93 | 2.634.081.618,93 |
| 218 - Transferências Intraorçamentárias | 0,00 | 40.000.000,00 | 40.000.000,00 | 40.000.000,00 |
| 224 - Transferências Legais Recebidas da União | 148.220.154,00 | 166.024.211,10 | 73.576.271,13 | 73.576.271,13 |
| 225 - Sistema Único de Saúde - SUS | 50.202.000,00 | 50.202.000,00 | 32.299.282,13 | 31.562.300,27 |
| 230 - Recursos Próprios | 63.105.052,00 | 68.185.748,51 | 41.537.480,74 | 41.225.913,65 |
| <i>230 - Recursos Próprios INTRA</i> | <i>0,00</i> | <i>5.000,00</i> | <i>265,00</i> | <i>265,00</i> |
| Total - Intraorçamentária | 797.295.527,00 | 781.143.914,00 | 756.886.351,00 | 756.886.351,00 |
| Total - Exceto Intraorçamentária | 7.225.697.528,00 | 7.016.021.968,57 | 6.035.060.832,04 | 6.789.297.990,23 |

Fonte: Siafe-Rio.

Ademais, do total executado pela Função de Governo Educação (R\$ 6.791.947.183,04), os recursos oriundos do Fundeb representaram 38,78% do total do gasto, ficando atrás apenas da FR 100 (Recursos Ordinários Provenientes de Impostos) que respondeu por R\$ 3.280.797.322,18 (48,30%).

Quanto aos programas executados pela Seeduc com recursos do Fundeb, 27,13% correspondeu a despesas com Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica – Ensino Fundamental e 72,87% com o Ensino Médio.

Quadro 4. Execução Fundeb por Programa e Natureza da Despesa (2016).

| Natureza Despesa | Despesas Empenhadas | | Despesas Liquidadas | | Despesas Liquidadas a Pagar | | Despesas Pagas | | RP Pagos | |
|--|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|-----------------------------|---------------|-------------------------|---------------|-----------------------|---------------|
| | | % | | % | | % | | % | | % |
| | 2.574.888.326,55 | 100% | 2.574.888.326,55 | 100% | 191.416.956,33 | 100% | 2.633.839.075,25 | 100% | 250.367.705,03 | 100% |
| 2030 - Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Fundamental | 698.544.355,12 | 27,13% | 698.544.355,12 | 27,13% | 50.452.616,23 | 26,36% | 783.865.566,01 | 29,76% | 135.773.827,12 | 54,23% |
| 319004 - Contratação por Tempo Determinado | 7.714.423,33 | 1,10% | 7.714.423,33 | 1,10% | 0,00 | 0,00% | 9.564.937,36 | 1,22% | 1.850.514,03 | 1,36% |
| 319005 - Outros Benefícios Previdenciários do Servidor e do Militar | 3.246,80 | 0,00% | 3.246,80 | 0,00% | 0,00 | 0,00% | 4.001,00 | 0,00% | 754,20 | 0,00% |
| 319011 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil | 578.890.844,79 | 82,87% | 578.890.844,79 | 82,87% | 50.452.616,23 | 100,00% | 639.432.102,90 | 81,57% | 110.993.874,34 | 81,75% |
| 319016 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil | 31.545.937,21 | 4,52% | 31.545.937,21 | 4,52% | 0,00 | 0,00% | 47.744.953,77 | 6,09% | 16.199.016,56 | 11,93% |
| 319113 - Obrigações Patronais | 0,00 | 0,00% | 0,00 | 0,00% | 0,00 | 0,00% | 3.860.946,50 | 0,49% | 3.860.946,50 | 2,84% |
| 339046 - Auxílio Alimentação | 65.903.025,79 | 9,43% | 65.903.025,79 | 9,43% | 0,00 | 0,00% | 68.771.747,28 | 8,77% | 2.868.721,49 | 2,11% |
| 339049 - Auxílio Transporte | 14.486.877,20 | 2,07% | 14.486.877,20 | 2,07% | 0,00 | 0,00% | 14.486.877,20 | 1,85% | 0,00 | 0,00% |
| 2070 - Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Médio | 1.876.343.971,43 | 72,87% | 1.876.343.971,43 | 72,87% | 140.964.340,10 | 73,64% | 1.849.973.509,24 | 70,24% | 114.593.877,91 | 45,77% |
| 319004 - Contratação por Tempo Determinado | 14.517.114,14 | 0,77% | 14.517.114,14 | 0,77% | 1.973.431,35 | 1,40% | 12.543.682,79 | 0,68% | 0,00 | 0,00% |
| 319005 - Outros Benefícios Previdenciários do Servidor e do Militar | 6.148,94 | 0,00% | 6.148,94 | 0,00% | 1.290,74 | 0,00% | 4.858,20 | 0,00% | 0,00 | 0,00% |
| 319011 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil | 1.599.154.077,26 | 85,23% | 1.599.154.077,26 | 85,23% | 116.528.187,36 | 82,67% | 1.590.625.062,09 | 85,98% | 107.999.172,19 | 94,25% |
| 319016 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil | 147.171.769,81 | 7,84% | 147.171.769,81 | 7,84% | 14.098.770,18 | 10,00% | 133.072.999,63 | 7,19% | 0,00 | 0,00% |
| 339046 - Auxílio Alimentação | 54.475.783,60 | 2,90% | 54.475.783,60 | 2,90% | 2.150.527,86 | 1,53% | 52.325.255,74 | 2,83% | 0,00 | 0,00% |
| 339049 - Auxílio Transporte | 61.019.077,68 | 3,25% | 61.019.077,68 | 3,25% | 6.212.132,61 | 4,41% | 61.401.650,79 | 3,32% | 6.594.705,72 | 5,75% |

Fonte: Siafe-Rio.

Destaca-se que, do montante empenhado para atendimento do Ensino Fundamental, 82,87% do total foi liquidado com Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, seguido de

9,43%, com Outras Despesas Correntes – Auxílio Alimentação – R\$ 65.903.025,79 e 4,52% com Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil – R\$ 31.545.937,21.

Do valor executado com o programa do Ensino Médio, 85,23% das despesas realizadas foram destinadas à liquidação de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil – R\$ 1.599.154.077,26, seguido de Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil – R\$ 147.171.769,81 (7,84%) e Outras Despesas Correntes – Auxílio Transporte – R\$ 61.019.077,68 (3,25%).

Ademais, o panorama econômico do estado fluminense trouxe impactos severos percebidos em diversos setores da sociedade e até mesmo em outros municípios do estado, visto que alguns utilizaram instrumentos similares de sinalização do grave desequilíbrio financeiro vivenciado. Algumas das consequências percebidas foram a falta de disponibilidade de caixa para honrar despesas básicas como pagamento da folha de pessoal, proventos de pensionistas e servidores, repasses de duodécimos aos outros Poderes, além da suspensão de programas de governo e a interrupção de projetos e atividades.

O orçamento teve grande participação na evolução da insuficiência de arrecadação. O comparativo entre o valor orçado e o arrecadado em relação às receitas correntes trouxe o pior resultado para o Rio de Janeiro, dentre as principais unidades da Federação, arrecadando apenas 78,7% do previsto, seguido do Rio Grande do Sul, 90,5%, conforme dados do Relatório da AGE das contas de 2016.

Notadamente é possível compreender que houve uma superestimativa na previsão de arrecadação no momento de elaboração das peças orçamentárias, fato que influi diretamente na crise fiscal, conforme consta no Quadro 5:

Quadro 5. Arrecadações x Previsões dos últimos cinco exercícios (2012 a 2016).

| RECEITAS | Realizada | | | | Inicial | Arrecadado |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | | |
| Receita Corrente | 57.796.683.943 | 66.395.817.081 | 61.593.410.327 | 54.883.379.593 | 62.968.441.385 | 49.457.157.193 |
| Receita Tributária | 35.141.715.073 | 40.612.374.425 | 42.479.536.407 | 43.414.668.110 | 52.301.754.658 | 44.947.902.764 |
| Receita de Contribuições | 1.312.756.562 | 1.431.211.849 | 1.886.342.131 | 1.914.273.927 | 2.169.361.613 | 1.873.251.823 |
| Receita Patrimonial | 9.660.784.846 | 9.013.913.280 | 10.302.122.514 | 6.477.255.094 | 11.709.255.610 | 4.663.165.841 |
| Receita Agropecuária | 137.257 | 116.061 | 66.346 | 51.646 | 625.013 | 23.315 |
| Receita Industrial | 30.385.367 | 162.318.062 | 185.942.034 | 128.153.642 | 186.360.000 | 143.949.979 |
| Receita de Serviços | 362.794.458 | 376.460.575 | 377.691.177 | 358.972.644 | 599.625.002 | 350.390.080 |
| Transferências Correntes | 5.731.962.885 | 5.760.656.762 | 5.959.024.648 | 5.931.513.926 | 8.470.876.366 | 9.501.542.971 |
| Outras Receitas Correntes | 2.819.134.042 | 6.100.734.344 | 3.268.958.605 | 10.606.430.813 | 3.326.273.253 | 2.399.137.823 |
| Receita INTRA Corrente | 2.737.013.453 | 2.938.031.723 | 3.884.486.762 | 3.484.791.878 | 4.133.800.159 | 3.158.452.458 |
| Deduções da Receita Corrente | - | - | 6.750.760.297 | 17.432.732.087 | 19.929.490.289 | 17.580.659.861 |
| Receita de Capital | 5.793.781.511 | 10.207.643.617 | 14.197.577.584 | 6.770.786.124 | 16.932.142.373 | 1.228.151.508 |
| Operações de Crédito | 4.755.172.978 | 5.030.290.121 | 7.605.490.450 | 4.994.873.366 | 6.272.316.230 | 1.047.452.459 |
| Alienação de Bens | 23.108.379 | 4.153.351.289 | 5.411.947.574 | 1.084.012.120 | 8.804.047.500 | 27.890.795 |
| Amortização de Empréstimos | 213.449.963 | 244.866.629 | 279.220.352 | 310.853.999 | 281.947.010 | 94.233.315 |
| Transferências de Capital | 523.125.281 | 479.414.185 | 337.967.799 | 380.598.789 | 1.555.731.633 | 58.300.195 |
| Outras Receitas de Capital | 189.855 | - | 53.260 | - | 18.100.000 | 6.264 |
| Receita INTRA de Capital | 278.735.055 | 299.721.393 | 562.898.149 | 447.850 | - | 268.480 |
| Total | 63.590.465.454 | 76.603.460.698 | 75.790.987.911 | 61.654.165.717 | 79.900.583.758 | 50.685.308.701 |

Fonte: LOA/2016, Volume I, fls. 50 e Balanço Orçamentário do RREO, 6º Bimestre 2016.

Em 2016, o ERJ previu inicialmente arrecadar R\$ 79.900.583.758,00. No decorrer do exercício atualizou esse valor para R\$ 63.379.812.961,00, mas só conseguiu efetivamente arrecadar R\$ 50.685.308.702,00, ou seja, R\$ 12.694.504.259,00 a menos. Considerando o primeiro valor projetado, é possível perceber uma falha no planejamento de R\$ 29.215.275.056,00, ou seja, estimou-se, inicialmente, 36,56% a mais de orçamento. Como se percebe, nota-se uma queda real na arrecadação de 21,74% em relação a 2015, apesar do ingresso de R\$2,9 bilhões em 2016 provenientes de auxílio financeiro da União.

Observa-se, ainda, considerando o princípio do equilíbrio orçamentário, que o grande risco desta falha no planejamento surge quando a previsão da arrecadação gera a possibilidade reflexa de autorizar também que se execute R\$ 79.900.583.758,00 em despesas, empenhadas no decorrer do exercício, mesmo sem ter a certeza do recebimento das receitas. No entanto, a despesa retraiu 17,23% em relação a 2015, em termos reais, executou-se em 2016 R\$ 60.832.044.103,00 (total empenhado), conforme destacado no Quadro 6 abaixo:

Quadro 6. Comportamento da Despesa do ERJ em 2016.

| A - Dotação Inicial | B - Dotação Final | C - Empenhada | D - Liquidada | E - Paga |
|----------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 79.900.583.758 | 88.737.096.791 | 60.832.044.103 | 60.467.140.871 | 50.312.431.334 |

Fonte: SIAFE-Rio e Processo TCE-RJ N° 101.576-6/2017.

Levando em consideração apenas o total de despesas liquidadas frente à arrecadação das receitas, o resultado percebido para o ERJ foi de um deficit orçamentário em R\$ 9.781.832.169,00, contrariando as normas de Finanças Públicas e aumentando a dívida do ERJ.

Em 2016, 1.274 unidades escolares estaduais atendiam os segmentos do Ensino Fundamental II (Anos Finais – 6º ao 9º ano), Ensino Médio, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e ainda Educação Profissional, Curso Normal (também conhecido pela Formação de Magistério) e Educação Integral. Em 2016 não houve aluno matriculado em turma de 5º ano – Ensino Fundamental I, diferentemente de 2015, distribuídas conforme Quadro 7 a seguir:

Quadro 7. Unidades Escolares - Seeduc 2016.

| Unidades Escolares | Quant. | % |
|---------------------|-------------|-------------|
| Metropolitana IV | 104 | 8,16% |
| Metropolitana I | 105 | 8,24% |
| Metropolitana VII | 105 | 8,24% |
| Norte Fluminense | 101 | 7,93% |
| Centro Sul | 97 | 7,61% |
| Baixada Litorânea | 98 | 7,69% |
| Metropolitana III | 95 | 7,46% |
| Médio Paraíba | 91 | 7,14% |
| Serrana II | 85 | 6,67% |
| Metropolitana V | 84 | 6,59% |
| Metropolitana VI | 83 | 6,51% |
| Metropolitana II | 76 | 5,97% |
| Serrana I | 65 | 5,10% |
| Noroeste Fluminense | 59 | 4,63% |
| DIESP | 26 | 2,04% |
| Total | 1274 | 100% |

Fonte: Sistema Conexão Educação

Quanto à classificação funcional, no Quadro 5 percebe-se a alocação destinada por Função de Governo, observa-se que para a Educação foram fixadas despesas a serem custeadas com Recursos Próprios de R\$ 4.652.311.910,00, além de mais R\$ 3.370.681.145,00 com Recursos de Outras Fontes, totalizando R\$ 8.022.993.055,00, o que representou 10,04% do orçamento total, conforme segue:

Quadro 8. Despesas Fixadas por Função de Governo.

| Função de Governo | Dotação Inicial | % | Dotação Atualizada | % |
|------------------------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| 01 - Legislativa | 1.860.551.915,00 | 2,33% | 2.125.561.795,00 | 2,40% |
| 02 - Judiciária | 4.726.297.308,00 | 5,92% | 4.743.422.946,00 | 5,35% |
| 03 - Essencial à Justiça | 2.635.682.440,00 | 3,30% | 2.829.107.734,00 | 3,19% |
| 04 - Administração | 4.012.147.766,00 | 5,02% | 3.463.474.153,00 | 3,90% |
| 06 - Segurança Pública | 11.610.849.500,00 | 14,53% | 11.544.022.989,00 | 13,01% |
| 08 - Assistência Social | 734.243.852,00 | 0,92% | 583.518.983,00 | 0,66% |
| 09 - Previdência Social | 17.828.820.073,00 | 22,31% | 27.794.082.898,00 | 31,32% |
| 10 - Saúde | 6.783.916.159,00 | 8,49% | 6.365.219.224,00 | 7,17% |
| 11 - Trabalho | 35.613.173,00 | 0,04% | 29.518.590,00 | 0,03% |
| 12 - Educação | 8.022.993.055,00 | 10,04% | 7.797.165.883,00 | 8,79% |
| 13 - Cultura | 193.617.840,00 | 0,24% | 164.280.334,00 | 0,19% |
| 14 - Direitos da Cidadania | 52.779.475,00 | 0,07% | 25.762.086,00 | 0,03% |
| 15 - Urbanismo | 1.507.929.744,00 | 1,89% | 2.739.784.339,00 | 3,09% |
| 16 - Habitação | 414.016.212,00 | 0,52% | 351.914.672,00 | 0,40% |
| 17 - Saneamento | 1.246.960.182,00 | 1,56% | 997.279.996,00 | 1,12% |
| 18 - Gestão Ambiental | 801.500.610,00 | 1,00% | 1.112.806.753,00 | 1,25% |
| 19 - Ciência e Tecnologia | 460.032.602,00 | 0,58% | 231.933.038,00 | 0,26% |
| 20 - Agricultura | 377.146.382,00 | 0,47% | 325.954.110,00 | 0,37% |
| 21 - Organização Agrária | 67.640.362,00 | 0,08% | 67.041.101,00 | 0,08% |
| 22 - Indústria | 319.554.714,00 | 0,40% | 322.316.915,00 | 0,36% |
| 23 - Comércio e Serviços | 410.310.045,00 | 0,51% | 415.043.399,00 | 0,47% |
| 24 - Comunicações | 64.020.540,00 | 0,08% | 26.421.064,00 | 0,03% |
| 26 - Transporte | 3.782.294.914,00 | 4,73% | 4.492.827.072,00 | 5,06% |
| 27 - Desporto e Lazer | 193.933.551,00 | 0,24% | 108.170.299,00 | 0,12% |
| 28 - Encargos Especiais | 11.558.184.244,00 | 14,47% | 9.904.269.321,00 | 11,16% |
| 99 - Reserva de Contingência | 199.547.100,00 | 0,25% | 176.197.100,00 | 0,20% |
| TOTAL | 79.900.583.758,00 | 100,00% | 88.737.096.791,00 | 100,00% |

Fonte: SIAFE-Rio.

Em comento, a dotação da Função de Governo da Educação durante o ano sofreu uma redução de R\$ 225.827.172,00, aproximadamente 2,81% da dotação inicial fixada, terminando o exercício com R\$ 7.797.165.883,00. Destaca-se que para a Unidade Orçamentária Seeduc restou a fixação de 67,54% da dotação atualizada – R\$ 5.266.878.045,00. O orçamento geral, no entanto, mediante alterações orçamentárias sofreu um acréscimo de 11,06% – totalizando R\$ 8.836.513.033,00 a mais em relação ao inicial. Quanto à realização por Função de Governo, excluindo as despesas intraorçamentárias, observa-se o montante liquidado de R\$ 6.032.411.905,00, como segue:

Quadro 9. Execução – Funções de Governo

| DESPEAS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIA) | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Total | 75.766.783.599,00 | 83.467.360.731,00 | 56.817.642.635,00 | 56.459.837.346,00 |
| 01 - Legislativa | 1.709.606.435,00 | 1.814.113.315,00 | 1.474.304.057,00 | 1.323.347.032,00 |
| 02 - Judiciária | 4.287.497.308,00 | 4.132.923.446,00 | 4.029.423.507,00 | 3.907.134.888,00 |
| 03 - Essencial à Justiça | 2.367.457.021,00 | 2.528.654.804,00 | 2.022.471.992,00 | 1.975.651.633,00 |
| 04 - Administração | 3.804.936.383,00 | 3.296.743.888,00 | 2.180.593.273,00 | 2.180.593.273,00 |
| 06 - Segurança Pública | 10.369.957.660,00 | 10.187.428.073,00 | 9.159.795.913,00 | 9.154.615.318,00 |
| 08 - Assistência Social | 724.400.014,00 | 577.002.102,00 | 351.075.852,00 | 351.075.852,00 |
| 09 - Previdência Social | 17.675.444.593,00 | 26.616.894.418,00 | 15.994.282.690,00 | 15.993.191.130,00 |
| 10 - Saúde | 5.999.928.009,00 | 5.932.011.779,00 | 4.709.007.549,00 | 4.698.284.858,00 |
| 11 - Trabalho | 35.043.173,00 | 29.068.843,00 | 16.264.098,00 | 16.264.098,00 |
| 12 - Educação | 7.225.697.528,00 | 7.016.021.969,00 | 6.035.060.833,00 | 6.032.411.905,00 |
| 13 - Cultura | 182.893.386,00 | 156.502.808,00 | 118.959.283,00 | 118.746.283,00 |
| 14 - Direitos da Cidadania | 51.699.568,00 | 24.590.524,00 | 17.792.363,00 | 17.792.363,00 |
| 15 - Urbanismo | 1.503.447.226,00 | 2.739.196.944,00 | 367.528.169,00 | 367.528.169,00 |
| 16 - Habitação | 413.996.212,00 | 351.631.847,00 | 84.574.677,00 | 84.574.677,00 |
| 17 - Saneamento | 1.246.960.182,00 | 997.279.996,00 | 260.574.146,00 | 260.574.146,00 |
| 18 - Gestão Ambiental | 786.126.610,00 | 1.098.937.894,00 | 434.112.507,00 | 432.889.335,00 |
| 19 - Ciência e Tecnologia | 446.068.840,00 | 163.378.095,00 | 130.035.082,00 | 130.035.082,00 |
| 20 - Agricultura | 372.285.722,00 | 321.628.549,00 | 230.312.603,00 | 230.292.019,00 |
| 21 - Organização Agrária | 65.788.421,00 | 65.905.063,00 | 11.629.891,00 | 11.629.891,00 |
| 22 - Indústria | 313.471.287,00 | 316.755.020,00 | 75.742.873,00 | 74.661.396,00 |
| 23 - Comércio e Serviços | 405.988.768,00 | 410.524.146,00 | 281.283.578,00 | 280.474.510,00 |
| 24 - Comunicações | 63.990.540,00 | 26.420.993,00 | 26.332.395,00 | 26.332.395,00 |
| 26 - Transporte | 3.764.033.818,00 | 4.476.060.337,00 | 2.124.538.575,00 | 2.109.790.365,00 |
| 27 - Desporto e Lazer | 192.333.551,00 | 107.219.458,00 | 63.189.268,00 | 63.189.268,00 |
| 28 - Encargos Especiais | 11.558.184.244,00 | 9.904.269.321,00 | 6.618.757.460,00 | 6.618.757.460,00 |
| 99 - Reserva de Contingência | 199.547.100,00 | 176.197.100,00 | 0,00 | 0,00 |

Fonte: Siafe-Rio

Por fim, abaixo no Quadro 10 segue a execução da Secretaria detalhada de forma clara, objetiva e por categoria econômica, modalidade de aplicação, elemento e sub-elemento da despesa, a fim de trazer maior transparência sistêmica e com isso favorecer um controle mais efetivo e um melhor acompanhamento para cada uma dessas rubricas em outras auditorias.

Quadro 10. Detalhamento das Despesas da Seeduc.

| UO / UGE / CAT. ECON. / MODALIDADE / ELEMENTO / SUB-ELEMENTO | Despesas Liquidadas | % |
|--|-------------------------|----------------|
| 18010 - Secretaria de Estado de Educação | 4.081.063.279,89 | 100% |
| 180100 - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO | 4.081.063.279,89 | 100% |
| 3 - DESPESAS CORRENTES | 4.077.057.682,02 | 99,90% |
| 90 - Aplicações Diretas | 3.583.797.465,10 | 87,82% |
| 03 - Pensões do RPPS e do Militar | 410.369,88 | 0,01% |
| 02 - PENSÕES ESPECIAIS - CIVIL | 410.369,88 | |
| 04 - Contratação por Tempo Determinado | 22.231.537,47 | 0,54% |
| 01 - REMUNERAÇÃO | 22.231.537,47 | |
| 05 - Outros Benefícios Previdenciários do Servidor e do Militar | 9.395,74 | 0,0002% |
| 01 - SALÁRIO-FAMÍLIA - ATIVO PESSOAL CIVIL - RPPS | 9.395,74 | |
| 07 - Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência | 34.699,96 | 0,0009% |
| 02 - CONTRIBUIÇÃO DO PATROCINADOR À RJPREV | 34.699,96 | |
| 08 - Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar | 6.134.533,35 | 0,15% |
| 03 - AUXÍLIO FUNERAL - RGPS | 1.993,47 | |
| 03 - AUXÍLIO FUNERAL - RPPS | 759.512,07 | |
| 04 - AUXÍLIO FUNERAL - MILITAR | 3.986,94 | |
| 06 - AUXÍLIO NATALIDADE - ATIVO MILITAR | 3.531.654,30 | |
| 08 - AUXÍLIO NATALIDADE - INATIVO MILITAR | 91.114,54 | |
| 11 - AUXÍLIO AO FILHO EXCEPCIONAL - RPPS | 4.664,88 | |
| 13 - AUXÍLIO ADOÇÃO - RPPS | 1.112.611,42 | |
| 17 - AUXÍLIO-DOENÇA - RPPS | 628.995,73 | |
| 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil | 2.475.810.550,97 | 60,67% |
| 01 - VENCIMENTOS E SALÁRIOS - RPPS | 1.554.586.460,14 | |
| 02 - DIREITO PESSOAL - RPPS | 343.218,47 | |
| 03 - VENCIMENTOS DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - RPPS | 7.341.117,42 | |
| 04 - SUBSÍDIOS A OCUPANTES DE CARGOS ELETIVOS- RPPS | 930.262,64 | |
| 06 - ADICIONAL DE INSALUBRIDADE - RPPS | 20.708.601,07 | |
| 06 - ADICIONAL DE PERICULOSIDADE - RPPS | 63.179.535,94 | |
| 07 - GRATIFICAÇÃO PELA PARTICIPAÇÃO EM ÓRGÃOS DE DELIBERAÇÃO COLETIVA - RPPS | 177.100,00 | |
| 08 - GRATIFICAÇÃO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO - TRIENIO- RPPS | 454.745.141,56 | |
| 10 - GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO - RPPS | 229.820,08 | |
| 12 - AGENTE DE PESSOAL - RPPS | 3.444.817,56 | |
| 22 - GRATIFICAÇÃO DE LOTAÇÃO PRIORITÁRIA - RPPS | 74.930.860,64 | |
| 23 - COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL E ABONOS - RPPS | 83.138,94 | |
| 25 - 13. SALÁRIO - ESTATUTÁRIO - RPPS | 201.492.359,56 | |
| 29 - FERIAS - ABONO PESSOAL ESTATUTÁRIO | 67.158.183,88 | |
| 33 - ABONO DE PERMANENCIA - RPPS | 11.206.419,97 | |
| 34 - ENCERRAMENTO DE FOLHA - RPPS | 501.230,37 | |
| 39 - ADICIONAL DE TITULAÇÃO- RPPS | 14.752.282,73 | |

| UO / UGE / CAT. ECON. / MODALIDADE / ELEMENTO / SUB-ELEMENTO | Despesas Liquidadas | % |
|--|-------------------------|----------------|
| 18010 - Secretaria de Estado de Educação | 4.081.063.279,89 | 100% |
| 180100 - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO | 4.081.063.279,89 | 100% |
| 3 - DESPESAS CORRENTES | 4.077.057.682,02 | 99,90% |
| 90 - Aplicações Diretas | 3.583.797.465,10 | 87,82% |
| 13 - Obrigações Patronais | 8.343.450,89 | 0,20% |
| 02 - INSS | 8.343.450,89 | |
| 14 - Diárias - Civil | 34.806,00 | 0,0009% |
| 01 - DIARIAS - CIVIL - NO PAIS | 34.806,00 | |
| 16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil | 179.305.470,43 | 4,39% |
| 01 - AJUDA DE CUSTO | 2.585.935,41 | |
| 08 - GRATIFICAÇÃO PELO EXERCÍCIO DE ENCARGOS ESPECIAIS | 172.329.766,30 | |
| 14 - GRATIFICAÇÃO PELO DESEMPENHO DE ATIVIDADES | 4.389.768,72 | |
| 17 - PARCELA VARIÁVEL - RETAF | 0,00 | |
| 30 - Material de Consumo | 270.711,17 | 0,01% |
| 05 - MATERIAL DE EXPEDIENTE | 2.600,00 | |
| 09 - ARTIGOS PARA USO ESCOLAR E DIDATICO | 247.361,18 | |
| 20 - GENEROS DE ALIMENTAÇÃO | 16.749,99 | |
| 28 - MATERIAL QUÍMICO | 0,00 | |
| 94 - DESPESAS MIUDAS DE PRONTO PAGAMENTO (Subitem 94) | 4.000,00 | |
| 32 - Material Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita | 11.124,51 | 0,0003% |
| 01 - MERCADORIAS PARA DOAÇÃO | 11.124,51 | |
| 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física | 1.389.667,42 | 0,03% |
| 14 - REPOSICOES, RESTITUICOES E INDENIZACOES | 3.112,06 | |
| 16 - LOCAÇÃO DE BENS IMÓVEIS | 1.386.555,36 | |
| 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica | 650.682.407,40 | 15,94% |
| 02 - FORNECIMENTO DE PASSAGENS E DESPESA COM LOCOMOÇÃO | 28.485,73 | |
| 03 - PREPARO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS E/OU BEBIDAS | 137.861.691,88 | |
| 05 - OUTROS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO | 179.939,59 | |
| 08 - PUBLICIDADE E PROPAGANDA | 0,00 | |
| 09 - ASS./AQUIS DE PUB. OFIC. E OUTROS SERV. REQUERIDOS A IMPR. OFICIAL DO ERJ | 3.835,00 | |
| 10 - PREMIO DE SEGUROS | 14.511,15 | |
| 11 - FORNECIMENTO DE ENERGIA ELETRICA | 88.903,69 | |
| 12 - SERVIÇOS DE ASSEIO E HIGIENE | 116.848.648,38 | |
| 13 - LOCAÇÃO DE VEICULOS, FRETES E CARRETOS/PEDAGIOS | 1.639.966,35 | |
| 14 - LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS | 12.775.695,15 | |
| 15 - LOCAÇÃO DE BENS IMÓVEIS | 1.980.424,77 | |
| 17 - MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS MÓVEIS | 26.065,58 | |
| 23 - SERVIÇOS DE VIGILANCIA E POLICIAMENTO | 8.046.118,56 | |
| 27 - DESPESAS COM FINS TEC., EDUCATIVOS, CULTURAIS E SOCIAIS | 71.539,78 | |
| 33 - FILIAÇÃO, ACORDOS OU AJUSTES COM ENTIDADES DE INTERC. TEC., CIEN. | 9.341.930,21 | |
| 38 - SERVIÇOS DE APOIO ADM., TEC, E OPER. | 4.843.755,60 | |
| 43 - VALE TRANSPORTE | 62.902.657,00 | |
| 50 - TAXAS DE ÁGUA E ESGOTO | 330.384,84 | |
| 56 - OUTRAS ASSINATURAS OU AQUISIÇÕES DE PUBLIC. EM GERAL | 9.901,00 | |
| 59 - SUPORTE DE USUARIO DE TI | 1.785.566,29 | |
| 66 - SERVIÇOS TECNICOS DE PROFISSIONAIS DE T.I. | 2.543.809,76 | |
| 70 - SERVIÇO DE MANUTENÇÃO DE ELEVADOR | 0,00 | |
| 71 - SERVIÇO DE MANUTENÇÃO DE AR CONDICIONADO | 70.408,37 | |
| 82 - SERVIÇOS TECNICOS PROFISSIONAIS | 3.323.019,60 | |
| 90 - SERVIÇOS COMP. DE COLETA, TRANSP DESTINAÇÃO FINAL DE LIXO EXTRAORDINARIO | 17.199,08 | |
| 92 - JUROS, MULTAS E DEMAIS ENCARGOS | 978.705,95 | |
| 98 - DEVOLUÇÃO DE RECURSOS DE REGIME DE DESEMBOLSO DESCENTRALIZADO POR GRE | 753.299,30 | |
| 98 - REGIME EM DESEMBOLSO DESCENTRALIZADO - ÓRGÃOS ESTADUAIS | 284.215.944,79 | |

| UO / UGE / CAT. ECON. / MODALIDADE / ELEMENTO / SUB-ELEMENTO | Despesas Liquidadas | % |
|--|-------------------------|---------------|
| 18010 - Secretaria de Estado de Educação | 4.081.063.279,89 | 100% |
| 180100 - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO | 4.081.063.279,89 | 100% |
| 3 - DESPESAS CORRENTES | 4.077.057.682,02 | 99,90% |
| 90 - Aplicações Diretas | 3.583.797.465,10 | 87,82% |
| 46 - Auxílio Alimentação | 120.378.809,39 | 2,95% |
| 01 - AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO - RPPS - FOLHA | 120.378.809,39 | |
| 47 - Obrigações Tributárias e Contributivas | 385.913,07 | 0,01% |
| 02 - IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU | 0,00 | |
| 10 - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - INSS | 385.913,07 | |
| 49 - Auxílio Transporte | 75.505.954,88 | 1,85% |
| 01 - AUXÍLIO TRANSPORTE - RPPS | 75.505.954,88 | |
| 91 - Sentenças Judiciais | 354.700,74 | 0,01% |
| 12 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADA EM JULGADO CARÁTER ÚNICO - ATIVO CIVIL | 354.700,74 | |
| 92 - Despesas de Exercícios Anteriores | 41.742.574,44 | 1,02% |
| 01 - DEA - Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas - Pessoal Civil e Militar | 12.049.799,91 | |
| 20 - DEA - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA | 29.692.774,53 | |
| 22 - DEA - Obrigações Tributárias e Contributivas - IPTU | 0,00 | |
| 93 - Indenizações e Restituições | 106.354,27 | 0,003% |
| 02 - RESTITUIÇÕES | 106.354,27 | |
| 96 - Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado | 654.433,12 | 0,02% |
| 01 - PESSOAL REQUISITADO DE OUTROS ÓRGÃOS - INTER UNIÃO | 638.697,05 | |
| 02 - PESSOAL REQUISITADO DE OUTROS ÓRGÃOS - INTER MUNICÍPIOS | 15.736,07 | |
| 91 - Aplicação Direta Decorrente de Operações entre Órgãos, Fundos e Entidades | 493.260.216,92 | 12,09% |
| 13 - Obrigações Patronais | 493.260.216,92 | 12,09% |
| 01 - PLANO FINANCEIRO - ATIVO CIVIL - RPPS | 453.572.742,18 | |
| 03 - PLANO PREVIDENCIÁRIO - ATIVO CIVIL - RPPS | 39.687.474,74 | |
| 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica | 0,00 | 0% |
| 33 - FILIAÇÃO, ACORDOS OU AJUSTES COM ENTIDADES DE INTERC. TEC., CIEN. | 0,00 | |
| 52 - SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS PAGOS AO PRODERJ | 0,00 | |
| 92 - Despesas de Exercícios Anteriores | 0,00 | 0% |
| 02 - DEA - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA - INTRA | 0,00 | |

| UO / UGE / CAT. ECON. / MODALIDADE / ELEMENTO / SUB-ELEMENTO | Despesas Liquidadas | % |
|---|-------------------------|----------------|
| 18010 - Secretaria de Estado de Educação | 4.081.063.279,89 | 100% |
| 180100 - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO | 4.081.063.279,89 | 100% |
| 4 - DESPESAS DE CAPITAL | 4.005.597,87 | 0,10% |
| 90 - Aplicações Diretas | 4.005.597,87 | 0,10% |
| 51 - Obras e Instalações | 189.479,94 | 0,0046% |
| 13 - UNIDADE MODULAR HABITACIONAL E/OU FUNCIONAL, COM PORTABILIDADE | 189.479,94 | |
| 52 - Equipamentos e Material Permanente | 1.284.117,93 | 0,0315% |
| 06 - APARELHOS E UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS | 1.170.606,00 | |
| 23 - MOBILIÁRIO EM GERAL | 113.511,93 | |
| 94 - DESPESAS MIUDAS DE PRONTO PAGAMENTO (Subitem 94) | 0,00 | |
| 61 - Aquisição de Imóveis | 2.532.000,00 | 0,06% |
| 02 - AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS MEDIANTE DESAPROPRIAÇÃO-TERRENOS E GLEBAS | 2.532.000,00 | |
| Total | 4.081.063.279,89 | 100% |

Fonte: Siafe-Rio

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por finalidade oferecer uma visão geral sobre as políticas públicas educacionais, por meio da análise da execução orçamentária da Função de Governo Educação presente no Orçamento Geral do Estado do Rio de Janeiro. Com base nas diretrizes, objetivos e metas definidos no Plano Plurianual, além dos indicadores contidos na Lei Orçamentária Anual, os principais gargalos e oportunidades de melhorias em fiscalizações foram destacados, assim como o cenário das políticas educacionais priorizadas pela Secretaria de Estado de Educação no exercício de 2016.

Notadamente, no último exercício houve redução nos gastos públicos em educação, em meio à crise econômica. No entanto, o número dos alunos matriculados tem aumentado e o das Unidades Escolares diminuído. Ademais, ainda há a expectativa para que o gasto com a Função de Governo Educação fique estável ou mesmo reduza nos próximos anos, tanto em valores reais quanto em relação ao Produto Interno Bruto, motivado, principalmente, pelas medidas adotadas pelo pacote de contenção fiscal federal sugerido pela Proposta de Emenda Constitucional de n.º 241/2016 (Câmara dos Deputados) ou de n.º 55/2016 (Senado Federal), aprovada em 13.12.2016.

Em contraponto, faz-se necessário acompanhar de perto o cumprimento das metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação. O seu cumprimento, associado ao incremento das taxas de cobertura e da melhoria da qualidade nos diversos níveis e modalidades de ensino, requer certo custeio e investimento das diversas fontes de financiamento educacionais existentes. A preocupação persiste sobre a correta alocação de recursos necessários e adequados à criação de novas estruturas físicas, essencialmente, da manutenção e expansão das UEs existentes, bem como a contratação de professores e pessoal de apoio que supram a demanda, acompanhada da valorização desses profissionais.

Como exposto, constatou-se resultados estancos na ação da Seeduc, que refletem problemas intrínsecos aos sistemas de ensino. A ampliação dos conhecimentos pelos órgãos de controle, pela sociedade e, prioritariamente, pelos beneficiários das ações governamentais pode modificar conceitos e práticas de governança, ligados ao cotidiano das Unidades Escolares e da própria Secretaria. Essas mudanças precisam ser sinalizadas com um maior comprometimento dos gestores escolares quanto da construção de políticas mais efetivas e eficazes.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ALBUQUERQUE, CLAUDIANO MANOEL et al. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: Ed. Gestão Pública, 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Carta de Fortaleza. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/documentos/declaracao-de-fortaleza/>>. Acesso em 25 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 25 out. 2014

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes&Itemid=1001> Acesso em 25 out. 2014.

_____. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB... Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://migre.me/8agJ7>> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências . Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. **Parecer CNE/CEB n. 8/2010, aprovado em 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Disponível em: <<http://migre.me/8agKk>> Acesso em: 25 out. 2014.

CARPINTÉRO, J.; BACIC, M. **O custo-aluno no ensino fundamental público no Brasil: resultados de uma pesquisa de campo.** Espanha: Universidade de Leon, 2001.

FEIJÓ, P. H. **Entendendo as mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público: O Contexto Histórico, as Diretrizes, a Construção das NBCASP e a Busca dos Princípios de Contabilidade.** Brasília: Ed. Gestão Pública, 2013.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública.** 3. ed. São Paulo: Malheiros 2009.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional** – 8. Ed. – São Paulo: Atlas, 2016.