ACÓRDÃO - AC00 - 1018/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/23138/2017
PROTOCOLO	: 1857612
TIPO DE PROCESSO	: RELATÓRIO-DESTAQUE
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS
JURISDICIONADAS	: DENIZE PORTOLANN DE MOURA MARTINS DÉLIA GODOY RAZUK
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE – AUDITORIA – EXECUTIVO MUNICIPAL – CONTRATO ADMINISTRATIVO – DESPESA COM UNIFORME ESCOLAR –RECURSOS DA EDUCAÇÃO – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA EFETUADA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – RECURSOS PRÓPRIOS DO MUNICÍPIO – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL – LACUNA – RAZOABILIDADE – POSSIBILIDADE DE DESTINAÇÃO DA VERBA – VALOR NÃO COMPUTADO NO CÁLCULO DE 25% DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO – NÃO OCORRÊNCIA DE ILÍCITO – IMPROCEDÊNCIA.

1. Embora a aquisição de uniformes escolares não conste expressamente no texto da Lei n.º 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), que dispõe acerca das despesas consideradas, ou não, como de manutenção e desenvolvimento do ensino, é razoável que tal despesa possa ser compreendida dentre as atividades típicas da educação básica e que esse gasto seja custeado com recursos oriundos da educação, devendo ser realizado um julgamento equânime; mas tal despesa não pode ser levada em conta quando da consideração do atingimento do mínimo constitucional de 25%, a ser aplicado na referida pasta.
2. Inexistindo dúvida de que a despesa foi custeada com recursos do próprio município e da inocorrência de ilícito, a improcedência do procedimento é medida que se impõe.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 28ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 28 de setembro a 1º de outubro de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **improcedência** do ato de gestão investigado, com o consequente arquivamento do Relatório Destaque nº 22/2017 que retrata algumas irregularidades averiguadas na Prefeitura de Dourados/MS, por meio de auditoria realizada no mês de setembro de 2017 naquele órgão; e pela **determinação** de que cópia do respectivo Acórdão do julgamento destes autos seja transladado ao processo TC/MS/2647/2018, devendo o valor de R$ 402.300,00, despendidos neste contrato e computado no cálculo de 25% dos recursos da educação, ser desconsiderado nesta aplicação, quando do julgamento da prestação de contas do município de Dourados, referente ao exercício de 2017.

Campo Grande, 1º de outubro de 2020.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se de Relatório-Destaque, autuado a partir da constatação de que o município de Dourados destinou verba afetada à educação para adquirir uniformes escolares, infringindo, pois, as diretrizes estabelecidas na Lei da Educação Nacional.

O feito é oriundo de notícia de fato, que informou a celebração do Contrato Administrativo n.º 148/2017 – Pregão Eletrônico n.º 099/2016, avençado entre o município e a empresa Nayr Confecções LTDA., objetivando a aquisição de uniformes escolares, no valor total de R$ 402.300,00.

Regularmente intimada, a Responsável acostou sua resposta às peças 11 e 13, sustentando a inexistência de quaisquer irregularidades na dotação orçamentária contratual, ao argumento de que os referidos recursos são próprios do município, desvinculados das verbas repassadas pela União através do FUNDEB., e, portanto, sem destinação afetada às despesas elencadas na Lei Nacional.

Ato contínuo, o processo foi submetido a nova análise técnica pela 6ª Inspetoria (ANA-6129/2018) e, posteriormente, pela Divisão de Fiscalização da Educação (ANA-5732/2019), onde se concluiu que a questão em julgamento independe da origem própria ou federal da verba utilizada, isso porque, tratando-se de receitas afetadas à educação, a sua destinação não pode custear despesas que não aquelas previstas em lei, onde não se inclui uniformes escolares, os quais deveriam ser adquiridos com recursos diversos e não carimbados, daí a irregularidade em discussão.

Os autos foram encaminhados ao *Parquet* de Contas, que emitiu seu Parecer (PAR-16952/2019), sob a idêntica argumentação sustentada pelos técnicos, acrescentando, ainda, a obrigação da Gestora promover a recomposição dos valores irregularmente aplicados, sanando o dano presumido à educação municipal.

O feito foi saneado e a Ordenadora novamente intimada, onde informou que, no exercício de 2017, o município de Dourados aplicou o percentual de 35,92% na educação, logo, a despesa ora apreciada não influiu para o alcance do mínimo constitucional investido no setor.

Os autos vieram-me conclusos.

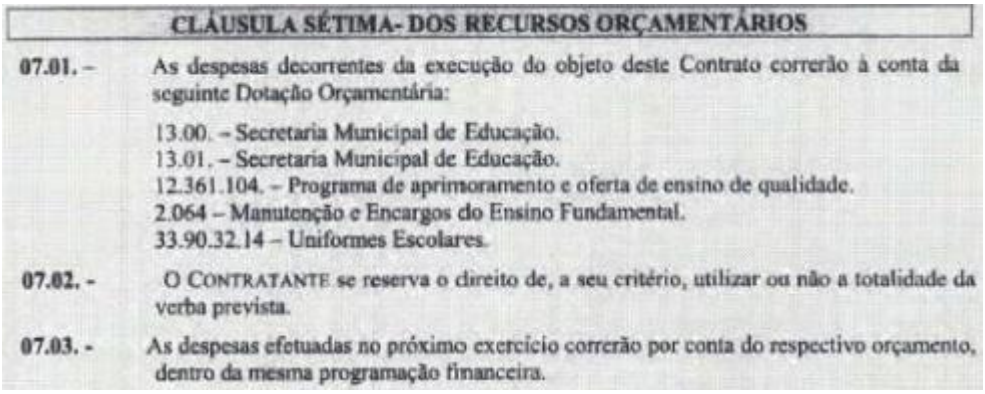
É O RELATÓRIO. PASSO À FUNDAMENTAÇÃO.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

O município celebrou contrato administrativo objetivando a aquisição de uniformes escolares, com valor contratual global de R$ 402.300,00, a ser custeado com recursos da educação, conforme se extrai do empenho n.º 824 (fonte n.º 101000)

e da dotação orçamentária inclusa no ajuste:



CLÁUSULA SÉTIMA- DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

07.01. – As despesas decorrentes da execução do objeto deste Contrato correrão à conta da seguinte Dotação Orçamentária:

13.00. – Secretaria Municipal de Educação.
13.01. – Secretaria Municipal de Educação.
12.361.104. – Programa de aprimoramento e oferta de ensino de qualidade.
2.064 – Manutenção e Encargos do Ensino Fundamental.
33.90.32.14 – Uniformes Escolares.

07.02. - O CONTRATANTE se reserva o direito de, a seu critério, utilizar ou não a totalidade da verba prevista.

07.03. - As despesas efetuadas no próximo exercício correrão por conta do respectivo orçamento, dentro da mesma programação financeira.

Destarte, não remanesce dúvida de que a aquisição dos reportados uniformes foi despendida dos recursos próprios do município, extraídos de dotação orçamentária efetuada na Secretaria Municipal de Educação.

Como é sabido, não são quaisquer despesas que podem ser custeadas com verbas oriundas da educação, tendo em vista o seu caráter de verba afetada (carimbada), que somente pode ser destinada aos programas compreendidos como típicos de educação básica.

A Lei n.º 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), dispõe acerca das despesas consideradas, ou não, como de manutenção e desenvolvimento do ensino, logo, afetas aos recursos próprios da educação:

> *Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:*
>
> *I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;*
>
> *II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;*
>
> *III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;*
>
> *IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;*
>
> *V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;*
>
> *VI - concessão de bolsas de estudo 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.*

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

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 à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infraestrutura, 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.

Segundo os técnicos, despesa com uniforme escolar tem caráter assistencial, não se enquadrando como atividade típica da educação básica e, por consequência, não se podendo destinar seus recursos para isso.

Por sua vez, o Ente esclarece que, no exercício de 2017, foi aplicado o montante de R$ 142.997.458,79, na educação municipal, o que corresponde ao percentual de 35,92%, logo, acima do mínimo constitucional de 25% (art. 212 da CF).

Posto isso, aduz que a despesa do referido contrato, no importe de R$ 402.300,00, representa um percentual irrisório frente ao todo aplicado na educação e que, mesmo que desconsiderado, não afetaria o atingimento do mínimo previsto na Carta Maior.

Pois bem, com a delimitação da questão fática, verifico que a controvérsia reside na natureza da despesa de aquisição de uniformes escolares, bem como no seu reflexo para o cálculo do mínimo a ser aplicado na educação municipal.

Partindo da análise dos comandos legais insertos na LDB (artigos 70 e 71), tem-se uma verdadeira lacuna legislativa acerca, especificamente, dos uniformes escolares, cabendo ao intérprete adequá-la ao caso concreto, dentro de uma lógica da proporcionalidade que deve nortear qualquer decisão, administrativa ou judicial, que repercuta na gestão pública, conforme apregoado na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, em seus artigos 20, 21 e 22.

Diante desta nova ótica que envolve o julgamento de contas públicas, tenho que a solução do presente caso passa pelo citado juízo de razoabilidade.

Muito embora a aquisição de uniformes escolares não conste expressamente do texto legal, não parece minimamente razoável a crença de que tal despesa não possa ser compreendida dentre as atividades típicas da educação básica.

Exatamente nesse sentido, corroborando o raciocínio apresentado, tem-se o Projeto de Lei do Senado n.º 573/2015[1], que altera os artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/1996, para considerar como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com alimentação e uniformes escolares.

Nota-se, pois, que o aparente caminho da novel legislação tende a acompanhar a presente argumentação.

Portanto, é possível que esse gasto seja custeado com recursos oriundos da educação, desde que condicionado a um importante vetor orçamentário, vejamos.

Como ressaltado acima, a mesma legislação que não veda expressamente, também não permite expressamente a vinculação da despesa com uniforme aos recursos da educação, por isso, a necessidade de um julgamento equânime.

Logo, concomitantemente à possibilidade de utilização de recursos próprios da educação para a aquisição de uniforme escolar, tenho que tal despesa não pode ser levada em conta quando da consideração do atingimento do mínimo constitucional de 25%, a ser aplicado na referida pasta.

Os fatos em julgamento são incontroversos. O município aplicou na educação o importe de 35,92%, bem acima do mínimo exigido, logo, ainda que não seja considerado o valor despendido no contrato administrativo em voga, a regra constitucional restará devidamente observada na prestação de contas.

A própria Divisão especializada, em sua Análise Técnica de peça de 35, faz importante observação, *verbis*:

> *Porém, podemos concluir de acordo com a demonstração apresentada pela defesa em comparação aos anexos da prestação de contas de gestão no processo acima mencionado, conforme destacamos a seguir, que o valor da referida despesa no montante de R$ 402.300,00, não possui impacto algum sobre o percentual mínimo obrigatório de aplicabilidade dos 25% em Educação do município de Dourados (exercício de 2017), caso seja somente esse valor a ser desconsiderado na análise das contas de gestão. Portanto o município superou a aplicação mínima exigida de 25% sem a soma do valor de R$ 402.300,00.*

Conquanto exista a pertinência temática entre a aquisição de uniformes escolares e as verbas destinadas à educação, o que afasta a irregularidade aventada, deve o valor de R$ 402.300,00, despendidos neste contrato e computado no cálculo de 25% do investido na educação, ser desconsiderado nesta aplicação, quando do julgamento da prestação de contas referente ao exercício de 2017, processada nos autos sob o TC n.º 2647/2018.

Portanto, não verifico a ocorrência de ilícito merecedor de repreensão por parte desta Corte Fiscal, razão porque a improcedência do procedimento é medida que se impõe.

[1] https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122939

DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fundamento no artigo 4º, inciso III, alínea 'b', do RITCE/MS, **VOTO**:

1) pela **IMPROCEDÊNCIA** do ato de gestão investigado, com o consequente arquivamento do presente Relatório-Destaque;

2) pela **DETERMINAÇÃO** de que cópia do respectivo Acórdão do julgamento destes autos seja transladado ao processo TC/MS/2647/2018, devendo o valor de R$ 402.300,00, despendidos neste contrato e computado no cálculo de 25% dos recursos da educação, ser desconsiderado nesta aplicação, quando do julgamento da prestação de contas do município de Dourados, referente ao exercício de 2017;

3) pela comunicação do resultado do julgamento às demais autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar n.º 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela improcedência do ato de gestão investigado, com o consequente arquivamento do presente Relatório-Destaque; e determinação de que cópia do respectivo Acórdão do julgamento destes autos seja transladado ao processo TC/MS/2647/2018.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 1º de outubro de 2020.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO** - Relator