

O princípio da verdade material e o controle de contas



EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL — I. PRELIMINAR — AMPLIA COMPETÊNCIA INVESTIGATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS — PREVALÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA VERDADE MATERIAL E FORMALISMO MODERADO — AFASTADA PRECLUSÃO CONSUMATIVA — II. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO — CÔMPUTO NOS 25% — GASTOS COM ALIMENTAÇÃO E TRANSPORTE — RELAÇÃO COM AÇÕES NECESSÁRIAS À CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DAS INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS — ATENDIMENTO AO PERCENTUAL MÍNIMO — PROPOSTA DE VOTO — APROVAÇÃO DAS CONTAS

1. O princípio da verdade material se sobrepõe a interpretações restritivas e formalistas nos procedimentos junto aos tribunais de contas, a fim de prestigiar a ampla competência investigativa no controle de contas.
2. Admitem-se, como manutenção e desenvolvimento do ensino, despesas realizadas para a consecução dos objetivos básicos da educação, como gastos com transporte e alimentação, devendo, portanto, integrar o cômputo do índice constitucional.

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Uberaba, referente ao exercício de 2002, sob a responsabilidade do Sr. Marcos Montes Cordeiro.

A unidade técnica apontou, em sua análise inicial, a fls. 23, irregularidades quanto à aplicação do percentual mínimo exigido no ensino, em desacordo com o disposto no art. 212 da Constituição da República/88. Apontou ainda, a fls. 13-26, irregularidades diversas, sintetizadas a fls. 26, que, contudo, não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

O responsável foi regularmente citado, em 29/11/2005 (AR, fls. 62) e apresentou sua defesa, em 30/01/2006, conforme documentação anexada a fls. 68-74, analisada pela unidade técnica, a fls. 78-80.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a fls. 84-86, em parecer da lavra da procuradora Cristina Andrade Melo, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais.

Em 09/07/2012, o defendente apresentou justificativas complementares, relativas à divergência na aplicação do limite constitucional do ensino, as quais foram juntadas a fls. 89-108, conforme determinação do relator, a fls. 87.

Dessa forma, foram os autos reenviados à unidade técnica, conforme despacho a fls. 110-111, a qual, após as considerações efetuadas a fls. 136-145, retificou o estudo inicial quanto à aplicação do percentual mínimo exigido no ensino, conforme o disposto no art. 212 da Constituição da República/88, concluindo pela aprovação das contas.

Foram os autos, novamente, encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal, o qual manteve o parecer anterior, opinando, a fls. 148-156v pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas. Requereu preliminarmente o desentranhamento dos documentos a fls. 89-145, uma vez que ocorreu a preclusão e que não apresentaram nenhum fato novo e superveniente, e o envio do processo à unidade competente para inclusão em pauta, logo depois de elaborados o relatório e a proposta de voto pelo auditor relator, em observância ao disposto no art. 153 do Regimento Interno, considerando que já se manifestou conclusivamente, conforme parecer a fls. 84-86.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 21/03/2013, não foram localizados processos de inspeção no município, referentes ao exercício ora em exame, cujo escopo tenha sido a verificação dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde.

De acordo com o estudo da unidade técnica, a fls. 13-26, e reexame a fls. 78-80 e 136-145, não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (arts. 42-43 da Lei n. 4.320/64);
- empenho de despesas sem créditos disponíveis (art. 59 da Lei n. 4.320/64), uma vez que foram autorizados créditos no total de R\$265.316.018,28, e empenhadas despesas no montante de R\$187.282.471,61;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,74% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 77, III, do ADCT), que correspondeu ao percentual de 29,88%;
- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/00), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 45,26%, 42,49% e de 2,77% da receita base de cálculo.

É o relatório.

PRELIMINAR

O Ministério Público junto ao Tribunal arguiu, em preliminar, o desentranhamento de documentos que teriam sido acostados extemporaneamente aos autos, alegando a impossibilidade regimental de prorrogação de prazo para apresentação de defesa e a suposta existência de preclusão consumativa, segundo a qual não seria permitido às partes a realização de ato processual já praticado anteriormente, independentemente da qualidade do primeiro ato e do êxito obtido com este.

Contudo, tal alegação não deve prosperar. Em primeiro lugar, deve-se ter, na devida conta, que não se trata, no caso, de processo judicial, mas de procedimento administrativo de controle de contas. Assim, não há relação processual entre partes, a que se deve assegurar isonomia e a consequente paridade de participação processual, que fundamentaria tal preclusão, independentemente de a nova manifestação de uma das partes trazer aos autos elementos para a obtenção da verdade real.

No caso em tela, o Tribunal, por seus diversos órgãos, apura, analisa, controla e decide acerca da regularidade das contas prestadas. Cabe ao responsável pelas contas apresentar os documentos que comprovem sua regularidade — nos prazos regimentais, é certo —, mas incumbe ao Tribunal decidir tendo em vista a verdade material das contas prestadas.

Não se trata, neste procedimento, de decidir sobre fatos alegados por uma parte e impugnados por outra, mas sobre fatos cuja veracidade incumbe à Corte de Contas apurar. Por consequência, tanto do ponto de vista formal — a natureza do procedimento — quanto do ponto de vista material — o controle das contas públicas —, a atividade de análise e decisão sobre as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo não deve submeter-se à rigidez paritária do processo judicial — com a consequente aplicação, nesse caso, da preclusão consumativa; deve-se, por outro lado, sujeitar à natureza do procedimento administrativo de controle de contas, vinculado ao princípio da verdade material, o que, mais que autorizar, impõe a análise de dados que possam alterar o juízo sobre as contas prestadas.

O princípio da verdade material leva a que se busque o que realmente é verdadeiro, “com prescindência do que os interessados hajam alegado ou provado”¹. Nesse sentido, se tal princípio impõe “o dever de carrear para o expediente todos os dados, informações e documentos a respeito da matéria tratada”², não faria sentido rejeitá-los quando encaminhados pelo interessado, como o caso dos autos. Vai ao encontro desse entendimento a disposição expressa no art. 104 do Regimento Interno desta Corte de Contas: “No âmbito do Tribunal, além dos princípios gerais que regem o processo civil e administrativo, deverão ser observados os princípios da oficialidade e da verdade material”. **Trata-se, neste caso, de decisão pela aprovação ou rejeição das contas pelo que de fato houve, e não apenas pelo que se alegou que houve.**

A verdade material indica a amplitude da competência investigativa do Tribunal de Contas, seja para apurar irregularidade, seja para constatar regularidade de contas. Tal princípio, próprio dos procedimentos administrativos, se aproxima do que a doutrina alemã chama de *princípio da investigação*:

O *princípio da investigação* tem importância decisiva, uma vez que da averiguação regular e acertada dos fatos relevantes para a decisão depende a juridicidade da decisão a ser promulgada. A autoridade determina tipo e extensão da averiguação, em especial, também se e quais os meios de prova devem ser empregados. Os participantes podem, sem dúvida, apresentar solicitações de prova. Mas a autoridade não está nisso vinculada; ela pode tanto recusar as solicitações de prova dos participantes como invocar outros meios de prova³.

Se tal capacidade investigativa, em função da busca da verdade material, possibilita à autoridade pública valer-se de meios não invocados pelo interessado, com muito mais razão deve permitir a recepção de documentos que indicam a regularidade das contas a serem analisadas, sem o que o Tribunal, para além de desprezar a verdade dos fatos em sua decisão, poderia gerar relevantes repercussões jurídicas e políticas ao responsável por contas regulares, caso a decisão se atenha à formalidade típica dos processos realizados em contraditório entre partes, o que, já se mencionou, não é o caso dos autos.

Assim, o princípio da verdade material impõe o afastamento de interpretação restritiva e formalista dos arts. 187-188 do Regimento Interno, para prestigiar os valores do formalismo moderado e da ampla competência investigativa nos procedimentos de controle de contas. Aponta também, nesse contexto, o entendimento do TCU, no sentido da sujeição dos procedimentos junto aos tribunais de contas ao princípio da verdade material:

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 463.

² MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 131.

³ MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. 14. ed. Tradução de Luís Afonso Heck. Barueri: Manole, 2006. p. 546.

Verifico, no entanto, o descumprimento de um requisito genérico: o prazo decendial para a oposição dos embargos. Considero, porém, ante a relevância do assunto tratado nestes autos, por referir-se a matéria orçamentária de interesse das três Forças Armadas, bem como a frágil situação pela qual se encontram as tropas nacionais, que a matéria deve, excepcionalmente, ser conhecida. **Acrescente-se que o conhecimento intempestivo de recursos encontra precedentes nesta Casa (Acórdão 30/2005 — Plenário, Acórdão 370/2004 — Plenário e Acórdão 1834/2003 — Plenário) e fundamenta-se na busca da verdade material e no princípio do formalismo moderado** (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. Acórdão n. 920/2006. Relator: ministro-substituto Lincoln Magalhães da Rocha. Sessão de 18 abr. 2006). (grifo nosso)

Com tanto mais razão, o processo de controle externo possui, considerados os princípios do formalismo moderado e da verdade material, mecanismos mais flexíveis de ponderação de formalidades e valoração de fatos, facilitados até mesmo pela ausência de impedimento de iniciativa própria do Tribunal em aduzir provas e outros elementos de convicção para decidir sobre a matéria. Aqui nos remetemos especificamente aos balizamentos adotados em julgados em que o TCU assentiu, excepcionalmente, em relevar o atendimento de requisitos de admissibilidade de recursos, pedidos de reexame e embargos de declaração interpostos a suas decisões, por reconhecer a materialidade ou gravidade dos fatos ou em razão da potencialidade de incidir prejuízos ao interesse de agentes jurisdicionados por excesso ou rigor das formas, a exemplo das seguintes ementas de decisões:

‘1. Com base nos princípios da verdade material e do formalismo moderado, é possível, em caráter excepcional, conhecer de Recurso Revisão quando ausentes os requisitos do art. 35 da Lei n. 8.443/92.’ (Acórdão n. 37/2007-Plenário, TC-015.141/1999-3, Ata 4).

‘1. É possível, em caráter excepcional, relevar a ausência de preenchimento dos pressupostos de admissibilidade contidos no art. 35 da Lei 8.443/92, com fundamento no princípio do [formalismo moderado] e da verdade material, sobretudo se detectado rigor excessivo no julgamento pela irregularidade das contas.’ (Acórdão n. 324/2007-Plenário, TC-575.582/1996-0, Ata 9)

‘2. É possível, em caráter excepcional, relevar a intempestividade na interposição de recurso, com fundamento nos princípios do formalismo moderado e da verdade material, a fim de afastar qualquer alegação de cerceamento de defesa.’ (Acórdão n. 1564/2006-Plenário, TC-020.747/2005-3, Ata 35; Acórdão n. 2188/2006-1.ª Câmara, TC-002.339/2002-7, Ata 28)

‘1. É possível, em caráter excepcional, relevar a ausência de um dos pressupostos de admissibilidade para conhecimento de embargos de declaração, no caso a tempestividade, com fundamento nos princípios da verdade material e do formalismo moderado, para corrigir evidente omissão’ (Acórdão n. 1838/2008-1.ª Câmara, TC-018.643/2003-5, Ata 19)

9. Nesse contexto de excepcionalidade em admitir recursos e outras formas de defesa de interesse dos jurisdicionados, é de se ressaltar que inexistente hierarquia nas modalidades recursais entre si e, também, entre os requisitos de admissibilidade. Não há de se falar, portanto, especificamente no caso de recursos de revisão, em prestigiar o atendimento ao aspecto temporal ou às exigências previstas no art. 35 da Lei nº 8.443/92 quanto ao erro de cálculo nas contas, à falsidade ou insuficiência de documentos e à superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Noutras palavras, releva-se a ausência de qualquer um dos pressupostos de admissibilidade em virtude da incidência de circunstâncias excepcionais que autorizam a medida, segundo o livre e motivado convencimento do julgador (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 1253-18/11. Relator: ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 18 maio 2011). (grifo nosso)

A recepção dos novos documentos juntados pelo responsável pelas contas levaram a unidade técnica, em novo exame dos dados, a concluir que ficou evidenciada a aplicação do percentual de 25,30% de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, opinando pela aprovação das contas. Caso se tratasse o presente

procedimento como similar a um processo judicial, o órgão julgador provavelmente decidiria pela rejeição das contas, mesmo tendo ciência de que os dados reais das contas prestadas impõem sua aprovação, trazendo consequências graves ao responsável.

O formalismo estrito, para além de indicar impropriedade jurídica no tratamento do procedimento de controle de contas, não contribui para a efetividade da atuação desta Corte de Contas e pode induzir a erro os cidadãos que se deparam com uma rejeição de contas materialmente regulares.

Pelo exposto, afasto a preliminar de preclusão consumativa, mantendo a documentação juntada aos autos em 09/07/2012, devido à sua relevância.

■ CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Neste caso, eu vou ficar vencido. Entendo que este é um ato ordinatório de competência restrita do relator. E ainda que se entendesse ser essa uma decisão interlocutória, poderia naturalmente ser abordada na sentença ou no acórdão.

■ NA PRELIMINAR, ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO PRESIDENTE.

MÉRITO

Superada a preliminar e com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais por meio da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

1 Execução Orçamentária

A Lei Orçamentária n. 8.110, de 27/12/2002, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$195.250.343,00 e, em seu art. 4º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 65%, equivalente a R\$126.912.722,95, conforme fls. 14.

É importante ressaltar ser possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar n. 101/00, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**,

[...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (grifo nosso)

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado⁴, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

⁴ FURTADO, José de Ribamar. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Com efeito, **o planejamento é uma atividade constante, ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, ‘já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades’.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. (grifo nosso)

Dessa forma, recomendo à administração municipal que, ao elaborar a LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, faça-o o mais próximo da realidade de sua municipalidade com o intuito de evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária.

2 Manutenção e desenvolvimento do ensino

A unidade técnica informou, a fls. 23, 27 e 28, que o município não aplicou no ensino o percentual mínimo exigido pela Constituição da República, em seu art. 212, tendo sido apurado o percentual de **23,33%** da receita base de cálculo. Informou, ainda, em suas considerações, que foram excluídos das subfunções 122 e 361 os programas 0182, 0183 e 0284, referentes a benefícios a servidores, assim como limitou a subfunção 361, programa 0187, apresentado nos Anexos II e III, ao total consignado no comparativo da despesa.

A fls. 78-80, a unidade técnica manteve a irregularidade apontada inicialmente, uma vez que o defendente não se manifestou sobre tal irregularidade, como também não trouxe aos autos documentos que alterassem o estudo inicial.

Entretanto, em 09/07/2012, o defendente apresentou nova manifestação neste processo, com informações complementares referentes à irregularidade apontada, a qual foi juntada a fls. 89-108, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da verdade material.

Segundo o defendente, o índice aplicado no ensino, informado no Siace/PCA/2002, foi de 25,30%, em observância ao comando constitucional aplicável à espécie e seguindo as prescrições legais e orientações técnicas das Secretarias da Fazenda, da Educação e do Controle Interno. Argumentou que eventual glosa de despesas que reduza o índice originário é situação que “imprescinde de exames técnicos ou, quiçá jurídicos mais aprofundados, pois trata-se de peculiaridade que, à luz de contextualização, encarta naquele aparato plausível de gastos com a manutenção de ensino, em sua feição macro, inexoravelmente”.

Sendo assim, solicitou novo reexame a fim de verificar se o percentual informado está literalmente adequado à norma de regência e, caso houvesse outra compreensão, que fosse admitida a compensação de eventual defasagem de índice com aqueles aplicados nos exercícios subsequentes de 2003 e 2004, consoante a permissividade legal contida no § 4º da Lei Federal n. 7.348/85.

No reexame a fls. 136-145, a unidade técnica concluiu que a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino pelo Executivo atingiu, no período mencionado, o percentual de **25,30%** da receita base de cálculo, em atendimento ao mínimo de 25% exigido pelo art. 212, *caput*, da Constituição da República de 1988.

A alegação da defesa quanto à compensação nos exercícios subsequentes, quais sejam, 2003 e 2004, de percentuais de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino eventualmente não

cumprido no exercício financeiro em exame — 2002 —, com base no § 4º da Lei Federal n. 7.348/85, é inapropriada, tendo em vista que a referida norma legal não foi recepcionada pela atual Constituição da República.

Além disso, a instrução normativa emitida por este Tribunal à época (IN TC n. 02/97), em cumprimento ao art. 212 da CR/88 e art. 201 da Constituição Estadual, vedava, expressamente, a compensação, em exercício seguinte, de percentuais não aplicados no ensino em cada exercício.

Conforme observou a unidade técnica, ainda que fosse possível compensar em exercícios seguintes o percentual não aplicado em 2002 (1,67%), vê-se que os percentuais apurados nos exercícios de 2003 e 2004 não cobririam tal diferença, pois corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 25,61% e 25,37%.

Noutro viés, conforme os Anexos I e II do Siace/PCA/2002, a fls. 112 e 113, observa-se que a Prefeitura Municipal de Uberaba informou ter aplicado no ensino o valor de **R\$24.893.983,08**, o que representou **25,30%** do total das receitas resultantes de impostos e transferências, equivalente a R\$98.389.094,42, em cumprimento ao dispositivo constitucional.

Quando da análise inicial, a unidade técnica apurou o valor das despesas aplicadas de **R\$22.953.920,51**, conforme fls. 23, 27 e 28, em razão de ter sido decotado do total apresentado os seguintes programas e respectivos valores: **0182 — Auxílio Transporte, R\$312.767,49; 0183 — Benefício Alimentação, R\$1.589.666,92; 0284 — Fornecimento de Vale Alimentação, R\$52.433,16**. Para o programa **0187— Melhoria da Qualidade de Ensino**, o órgão técnico limitou o valor ao montante consignado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Despesa Realizada, ou seja, do valor informado no Anexo II, **R\$823.657,72**, foi excluído o valor de **R\$96.863,40**.

Também foi alterada a contribuição para o Fundef, de **R\$10.379.696,65** para **R\$10.476.560,05**, em conformidade com o valor apresentado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, constante do Siace/PCA/2002, ou seja, acresceu **R\$96.863,40** ao valor informado.

Dessa forma, no relatório do órgão técnico, a fls. 142, o valor correto apurado, após as exclusões, seria de **R\$22.939.115,51**, e não **R\$22.953.920,51**, informado no estudo técnico inicial, valor equivalente a 23,31% da receita base de cálculo (R\$98.389.094,42) e não 23,33%.

A unidade técnica concluiu, ainda, que as glosas efetuadas, referentes a gastos com auxílio-transporte; auxílio/benefício/alimentação e vale-alimentação, os quais totalizaram R\$1.954.867,57, devem ser desconsideradas, com o consequente retorno dos valores correspondentes ao percentual inicialmente informado a esta Casa pelo município, fls. a 142-143.

A conclusão da unidade técnica funda-se no entendimento firmado na Consulta n. 753.449, de 23/03/2012, formulada pelo ex-prefeito municipal de Patos de Minas, da relatoria do conselheiro Sebastião Helvecio, tendo os membros deste Tribunal, de forma unânime, acordado que, *in verbis*:

No mais recente parecer emitido pela 2ª Câmara deste Tribunal, no Processo de Prestação de Contas Municipal n. 781887, de relatoria do eminente Auditor Hamilton Coelho, em 05/08/2010, citado no parecer técnico que instruiu esta consulta, elucidou-se que:

[...] a importância [...], destinada ao pagamento de auxílio-alimentação para os professores da rede pública municipal, contratados pelo regime da CLT, deve ser computada nos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, forte nas disposições do art. 70, I, da Lei n. 9.394/96, o que eleva o respectivo Índice de 26,28% (R\$43.420.925,02) para 27,18% (R\$44.901.892,93). (grifo nosso).

[...]

[...] as despesas com auxílio-alimentação fornecida aos servidores integrantes da Secretaria Municipal da Educação, respondo que, na hipótese de se submeterem os profissionais de magistério de educação básica em efetivo exercício na rede pública ao regime estatutário, as despesas com auxílio-alimentação podem ser custeadas, tão somente, com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas estejam, para tanto, associadas à realização de atividades ou ações necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais, contemplando a educação básica pública.

Lado outro, na hipótese do ente federativo adotar o regime celetista, o pagamento de auxílio-alimentação a tais profissionais, em razão de seu caráter remuneratório, pode ser custeado com a parcela dos 60% do Fundeb. (grifo nosso)

Sobre o fornecimento de auxílio ou vale-transporte, manifestei-me na referida consulta, em parecer meritório, que as despesas que podem ser consideradas como remuneração do magistério, para efeito de utilização dos 60% do Fundeb, se encontram descritas na sessão de perguntas e respostas no sítio eletrônico do Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), conforme transcrito a seguir, *verbis*:

5.15. Despesas com pagamento de passagens, diárias e/ou alimentação podem ser custeadas com recursos do Fundeb?

Sim, desde que estas despesas sejam associadas à realização de atividades ou ações necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais, contemplando a educação básica pública. A título de exemplo podemos mencionar o deslocamento de um servidor, para participação de reunião ou encontro de trabalho em outra localidade, para tratar de assuntos de interesse direto e específico da educação básica pública, do respectivo Estado ou Município, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária desses entes federados, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição. Da mesma forma deve-se considerar **o vale-transporte e o vale-alimentação, ressaltando-se que essas despesas devem ser custeadas apenas com a parcela dos 40% dos recursos do Fundo.** [...]. (grifo nosso)

A seu turno, a Lei Federal n. 9.394/96 (Lei das Diretrizes e Base da Educação Nacional — LDB) assim define as despesas a serem consideradas para apuração do índice de aplicação no ensino, em seus arts. 70-71, *verbis*:

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;

[...]

IV — levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao **aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino**;

[...]

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:

[...]

IV — programas suplementares de **alimentação**, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; [...]. (grifo nosso)

Verifica-se, portanto, que a Lei n. 9.394/96 considera como despesas com manutenção do ensino as que foram realizadas com a remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais do magistério. Já o *caput* do art.

70 possibilita a inserção de outras naturezas de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino além das relacionadas em seus incisos, que não é um rol exaustivo, desde que sejam realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos da educação.

Assim, em princípio, tenho que é possível a inclusão do auxílio-alimentação e do vale-transporte nas despesas realizadas com ensino, desde que esses gastos estejam associados à realização de atividades ou ações necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais, voltadas à educação básica pública.

Quanto ao vale-transporte, vale citar ainda a conclusão da Consulta n. 716.243, Sessão do dia 04/02/2008, da relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, em resposta à Secretária de Educação do Município de Juatuba, Sra. Maria Regina Braz Pinheiro:

[...] Resulta do exposto, em síntese, **que as despesas com programas de manutenção de transporte escolar dos profissionais do magistério da educação básica - creche, pré-escola e ensino fundamental, poderão ser custeadas pelos municípios com os 40% (quarenta por cento) dos recursos do FUNDEB.** O programa deverá contemplar, prioritariamente, os alunos da rede de ensino básico do município e dependerá de lei específica, previsão na LDO e inclusão na Lei Orçamentária, em observância ao disposto no inciso I do art. 167 e § 2º do art. 165 da Constituição da República, bem como às normas estatuídas pela LC 101/2000, especialmente os arts. 16 e 17, que tratam da geração de despesas. (grifo nosso)

Em retorno do pedido de vista dessa consulta, na Sessão do dia 10/12/2008, o conselheiro Antônio Carlos Andrada enfatizou a necessidade de verificação das peculiaridades de cada caso concreto, vejamos:

[...]

É preciso que esta Corte, ao fiscalizar a aplicação dos recursos do FUNDEB, verifique as peculiaridades do caso concreto, pondere quanto às circunstâncias fáticas que levaram a Administração a decidir financiar o transporte docente.

O que não se pode admitir é que uma interpretação demasiado fechada da legislação do FUNDEB resulte em desestímulo à manutenção de escolas localizadas em áreas rurais ou áreas de difícil acesso, as quais têm imensa relevância na melhoria da educação básica nos municípios mineiros, especialmente em relação à parcela mais pobre da população. (grifo nosso)

Sendo assim, considerando que o rol estabelecido no art. 70 da LDB não é exaustivo e admite, como manutenção e desenvolvimento do ensino, despesas realizadas para a consecução dos objetivos básicos da educação, as despesas glosadas pela unidade técnica, em seu exame inicial, devem integrar o cômputo do índice constitucional. Isso porque a alimentação e o transporte dos profissionais do magistério se mostram tão importantes quanto a dos discentes, o que os tornam necessários para a excelência do serviço prestado na educação, frise-se, quando realizadas a fim de que sejam alcançados os objetivos básicos da educação preconizados pelo constituinte.

É importante destacar, ainda, que na Sessão Plenária ocorrida em 18/09/2013, esta Corte emitiu parecer na Consulta n. 888.189, formulada por Fúlvio Piccinini Albertoni, secretário da Fazenda do Município de Juiz de Fora, quanto ao cômputo das despesas com vales-transportes dos professores nos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, na forma do art. 212 da Constituição de 1988, nos seguintes termos, *verbis*:

A despesa com vales-transportes dos professores, inclusive daqueles que exercem funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico dentro do ambiente escolar, pode ser incluída na apuração do percentual de recursos aplicados pelos municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por todo o exposto, no caso concreto, do exame dos autos e acorde com a unidade técnica, verifica-se que não há respaldo para a exclusão das despesas com transporte e alimentação do cálculo do limite constitucional de aplicação de recursos na educação, uma vez que contabilizadas na função educação, não tendo caracterizado, quanto à alimentação, sua vinculação a programas suplementares. Assim, conclui-se que o município aplicou o percentual de **25,30%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, em atendimento ao percentual mínimo exigido no art. 212 da CR/88.

Diante do exposto, passo a propor.

PROPOSTA DE VOTO

Adoto o entendimento pela **emissão de parecer prévio pela aprovação das contas**, com fulcro no art. 45, I, da LC n. 102/08, tendo em vista a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, suplementares e especiais, e na execução orçamentária (arts. 42, 43 e 59 da Lei 4.320/64), bem como no atendimento aos limites constitucionais e legais referentes ao ensino, à saúde, aos gastos com pessoal e ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, com a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária.

A prestação de contas municipal em epígrafe foi apreciada pela Segunda Câmara na Sessão do dia 26/09/2013, presidida pelo conselheiro Cláudio Terrão. Votaram o conselheiro Cláudio Terrão, conselheiro Mauri Torres, conselheiro Gilberto Diniz e conselheiro substituto Licurgo Mourão. Foi aprovado, por unanimidade, a proposta de voto do relator, conselheiro substituto Licurgo Mourão.
