



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO  
64ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM  
17.09.2013

PROCESSO TC Nº 1103919-0

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE, RELATIVA  
AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010

INTERESSADO: JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO

ADVOGADOS: DRA. NÉLIA BANDEIRA COUTINHO - OAB/PE Nº 28.096 E  
DR. MARCUS LACET - OAB/PE Nº 1082-A

RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RUY RICARDO W. HARTEN JÚNIOR

PRESIDENTE: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO JOÃO  
CARNEIRO CAMPOS EM SESSÃO REALIZADA 20.06.2013.

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Recife, exercício financeiro de 2010, Sr. João da Costa Bezerra Filho, cujas análises subsidiarão a emissão de parecer prévio, na forma dos artigos 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e 2º, inciso II, da Lei nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

De acordo com informações da equipe técnica, o interessado não foi incluído na relação de ordenadores de despesas constante da prestação de contas.

Ainda segundo informações da equipe técnica, a prestação de contas ora analisada, "consolidou as contas dos Poderes Executivo e Legislativo. As informações do Poder Executivo, por sua vez, apresentam os resultados das administrações direta e indireta constantes do Orçamento Fiscal, incluindo fundos especiais porventura existentes".

Registre-se, relativamente à natureza do processo em exame, que, conforme bem sintetizado pelo Conselheiro João Campos no voto do Processo TC nº 1170071-3, "as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal".

Uma vez formalizado, os autos foram encaminhados à Divisão de Contas da Capital e receberam **Relatório de Auditoria** da lavra dos Auditores das Contas Públicas David Lopes Macedo e Victor Manoel R. Souza, que apontaram a ocorrência de irregularidades (**fls. 1495/1573 - vol. 08**). Das



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

análises efetuadas resultou a emissão do seguinte quadro de conclusões (fls. 1572/1573):

ÁREA	ESPECIFIC.	LIMITE LEGAL	FUNDAM. LEGAL	PERC/VALOR APLICADO SEGUNDO A AUDITORIA	SITUAÇÃO
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 - art. 202.	22,72	Descumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	60% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007.	100,00	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007.	0,03	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	ADCT da CF/88, art. 77, § 3º (redação acrescida pela EC 29/2000).	14,20	Descumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	LC nº 101 de 2000, art. 20.	46,32	Cumprimento
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores.	Menor dos limites.	CF/88, caput do art. 29-A ou fixado na LOA.	78.407.279,23	Descumprimento
Subsídio	Remuneração dos agentes políticos Prefeito.	Lei municipal que fixou o subsídio.	Lei municipal que fixou o subsídio.	R\$ 14.635,00	Cumprimento
	Remuneração dos agentes políticos Vice- Prefeito.	Lei municipal que fixou o subsídio.	Lei municipal que fixou o subsídio.	R\$ 13.900,00	Descumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL.	1,2 vezes a RCL.	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	25,01	Cumprimento

Até a data do presente julgamento, constavam do Sistema de Acompanhamento Processual (AP), deste Tribunal, os seguintes processos relacionados ao exercício auditado:

Processo	Modalidade	Tipo	Relator/Julgador Singular	Situação
1002624-1	AUDITORIA ESPECIAL	24-Auditoria Especial	RUY RICARDO	NÃO JULGADO
1002037-8	AUDITORIA ESPECIAL	24-Auditoria Especial	MARCOS LORETO	JULGADO - REGULAR COM RESSALVAS
1003473-0	DENÚNCIA	06-Denúncia	TERESA DUERE	JULGADO - PELA IMPROCEDÊNCIA
1106269-1	ADMISSÃO PESSOAL DE	61-Provimento Derivado	MARCOS LORETO	JULGADO - PELA LEGALIDADE
1103920-6	PRESTAÇÃO DE CONTAS	63-Gestor Municipal	RUY RICARDO	NÃO JULGADO
1108954-4	ADMISSÃO PESSOAL DE	58-Concurso	MARCOS LORETO	JULGADO - PELA LEGALIDADE

O Processo de Auditoria Especial TC nº 1002624-1 tem como escopo a "verificação da regularidade dos processos de contratação de atividades terceirizadas" no âmbito da



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Administração Direta da Prefeitura do Recife. Embora pendente de julgamento, entendo que não há óbice à apreciação do presente feito, haja vista que, segundo informações da equipe técnica, o Sr. João da Costa Bezerra Filho não atuou como ordenador de despesas, e, embora conste como interessado geral do Processo supracitado, não foi apontado dentre os responsáveis pelas irregularidades levantadas pela equipe técnica. Ademais, os fatos tratados naqueles autos a princípio não teriam repercussão direta nas contas em exame.

De igual maneira, o Processo TC nº 1103920-6, tipo "Gestor Municipal", trata de aspectos relacionados à gestão de autoridades diversas, que atuaram como ordenadores de despesas ao longo do exercício auditado. A repercussão dos atos de gestão nas contas de governo deve ser circunstancialmente delimitada no Relatório de Auditoria das contas do Prefeito, devendo ser objeto de ponderação quando da análise contextualizada dos fatos trazidos a exame no presente processo.

Além do Relatório de Auditoria, constam dos autos:

- a) **Defesa Escrita** do Interessado, Sr. João da Costa Bezerra Filho (fls. 1810-1833, vol. 10);
- b) **Nota Técnica de Esclarecimentos** - da Divisão de Contas da Capital/DCM (fls. 1847-1854, vol. 10);
- c) **Parecer MPCO nº 937/2012**, da lavra da Procuradora Dra. Germana Galvão Cavalcanti Laureano (fls. 1874/1894).

O responsável pela Nota Técnica de Esclarecimentos analisou, especificamente, os argumentos de defesa referentes aos itens 7.2, 8.2 e 13 do Relatório de Auditoria - que trataram sobre a "aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino", "aplicação nas ações e serviços públicos de saúde" e "repasso de duodécimos à câmara dos vereadores" -, e concluiu pela manutenção do entendimento inicial da equipe técnica, exceto quanto ao valor de extrapolação do limite de repasse de duodécimos ao Legislativo, que diante dos argumentos da defesa foi reduzido de R\$ 492.604,70 para R\$ 11.993,23.

A representante do Parquet, Procuradora Dra. Germana Galvão Cavalcanti Laureano, após profunda análise dos autos, pugnou pela emissão de Parecer Prévio recomendando a REJEIÇÃO das presentes contas, conforme o teor do opinativo transcrito a seguir:

(...)

## **2. ANÁLISE**

Por método, procederei ao cotejo dos apontamentos da área técnica com a argumentação lançada pela Defesa, a fim de perscrutar a subsistência das irregularidades, diante do articulado pelo Interessado.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**2.1. Aplicação de 22,72% das receitas de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino (item 7.2. do Relatório de Auditoria)**

Apurou a auditoria que, no exercício financeiro de 2010, a Prefeitura do Recife aplicou apenas 22,72% das receitas de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino, não atingindo, pois, o investimento mínimo de 25% estabelecido no artigo 212 da CF/88. Apesar de o percentual que deixou de ser aplicado parecer inexpressivo: 2,28%, sua tradução em valores absolutos revela que deixou de ser aplicada na educação a expressiva quantia de R\$ 39.951.082,53, isto é, quase quarenta milhões de reais.

Em sede de Defesa, impugnaram-se os cálculos da Auditoria, ao argumento de que deveriam ter sido computados os gastos com bolsa escola, fardamento e restos a pagar não processados, atingindo-se, com isso, aplicação na educação de 25,33% das receitas de impostos e transferências.

A par disso, sustentou-se que o TCE/PE, em situações análogas, ao apreciar as prestações de contas da própria Prefeitura de Recife, pertinentes aos exercícios financeiros de 2003 e 2007 (Processos TC n°s 0402452-7 e 0801828-5), nas quais apurada aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino inferior ao mínimo constitucional, respectivamente, 22,61% e 23,70%, deliberou pela suas aprovações, com ressalvas.

De início, impende registrar o não enquadramento dos elementos de despesa mencionados pelo Defendente na concepção de gastos com a manutenção e desenvolvimento de ensino. Senão, vejamos.

**\* Bolsa Escola Municipal**

Segundo o Interessado, as despesas com bolsa escola se incluem no rol dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, por não se cuidar de benefício de índole assistencial - expressamente proscrito do arcabouço da manutenção e desenvolvimento do ensino pelo art. 71, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal n° 9394/96), mas sim da bolsa de estudo referenciada no art. 70, VI, do mencionado diploma legal.

Argumenta o Interessado que nem todas as transferências diretas de recursos do poder público para os particulares podem ser compreendidas como benefício assistencial e, portanto, dissociadas da manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que as bolsas de estudo concedidas a alunos de escolas públicas e expressamente incluídas nos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino pela LDB realizam-se, na prática, mediante transferência direta de recursos, dada a gratuidade das escolas públicas. Acrescenta o Defendente que, atento a isso e para a caracterização da natureza de bolsa de estudo, na



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

forma disciplinada pelo art. 70, IV da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o legislador municipal, ao criar em 1997, por conduto da Lei municipal nº 16.302/97, o Programa Bolsa Escola no âmbito do Recife, exigiu vinculação entre a concessão da bolsa e a permanência do aluno na escola.

Aduz, ainda, que a advertência expressamente incluída na Lei Federal nº 10.219/01, que criou o programa Bolsa Escola no âmbito da União, no sentido da não inclusão das despesas correspondentes no rol dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, não se aplica ao Município do Recife, porque, apesar da identidade da nomenclatura, os programas federal e municipal são diferentes, cuidando-se o primeiro de um programa de renda mínima, vinculado à educação, que, inclusive, restou agregado, por força da Lei Federal nº 10.836/04, a outros programas assistenciais existentes, sob o rótulo de Bolsa Família.

Em suma, o Interessado defende que as bolsas liberadas pelo Município, diretamente às famílias dos alunos, revestem-se de natureza educacional, devendo, pois, seus valores integrarem as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; enquanto os valores liberados através do Programa Bolsa Escola federal possuem natureza de assistência social, por expressa determinação do art. 12, da Lei Federal nº 10.219/01 - disposição não aplicável aos municípios.

A argumentação do Interessado não merece acolhida.

É que a Lei Municipal nº 16.302/97, alterada pela Lei Municipal nº 16.715/01, que criou o Programa Bolsa Escola destinado à concessão de auxílio financeiro a famílias pobres, de forma a facilitar às respectivas crianças o acesso e a permanência na escola, foi hialina em caracterizar essas despesas como auxílios financeiros. Logo, de natureza assistencial, *in verbis*:

Lei Municipal nº 16.302/97:

"Art. 1º Fica instituído o "Programa da Bolsa Escola" destinado à concessão de **auxílio financeiro a famílias carentes**, de forma a facilitar as respectivas crianças, na faixa de 7 a 14 anos, o acesso e a permanência na escola.

(...)

Art. 3º Para se habilitar aos benefícios do Programa ou obterem prioridades de atendimento, as famílias serão cadastradas pela Prefeitura, através da Secretaria de Educação, deverão, afora o que contiver a regulamentação da Lei, atender as seguintes exigências:

(...)

II) ter a renda familiar inferior a 1/3 (hum terço) do salário-mínimo "per capita";

**III) estarem as crianças fora da escola em razão da baixa renda familiar;**

Parágrafo único. O aluno beneficiado pelo Programa será automaticamente desligado se obtiver frequência



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

às aulas inferior a 90% por dois meses seguidos ou três meses intercalados, salvo por motivo de saúde devidamente comprovado por profissional habilitado de unidade médica do Município." Grifei

Lei Municipal nº 16.715/2001

"Ementa: Introduce alterações na Lei Municipal nº. 16.302/97, que trata do programa da Bolsa-Escola. O povo da Cidade do Recife, por seus representantes, decretou, e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O artigo 1º; acrescido dos parágrafos 1º a 3º; o Art. 2º, acrescido dos parágrafos 1º a 3º, o Art. 5º, acrescido dos incisos I a V e do § 1º; o Art. 6º, acrescido dos incisos I a III; o Art. 7º, o Art. 13 e o Art. 14, todos da Lei Municipal nº. 16.302/97, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica instituído o Programa da Bolsa-Escola destinado à concessão de **auxílio financeiro a famílias**, de forma a possibilitar às respectivas crianças, na faixa etária de 6 a 15 anos incompletos, o acesso e a permanência na escola e a participação em ações sócio - educativas de apoio aos trabalhos escolares, de alimentação e de práticas desportivas e culturais, **em horário complementar ao das aulas**.

§ 1º As atividades sócio-educativas referidas no caput integram as ações da Prefeitura do Recife, que constituem a rede de promoção dos direitos da criança e do adolescente.

§ 2º As despesas decorrentes no disposto no parágrafo anterior correrão à conta dos órgãos encarregados de sua implementação.

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a formalizar a adesão ao **Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - Bolsa-Escola**, instituído pelo Governo Federal e a assumir, perante a União, as responsabilidades administrativas e financeiras decorrentes da adesão ao referido programa." Grifei  
Por sua vez, a Lei Municipal nº 16.993, de 27.05.04, ao integrar o Programa Bolsa Escola Municipal ao Programa Bolsa Família Federal, repisou o nítido caráter assistencial das liberações de recursos financeiros diretamente às famílias carentes, para que estas enviassem seus filhos à escola, ficando fora das ruas. In verbis:

Lei Municipal nº 16.993/2004

Ementa: Integra o Programa Bolsa Escola Municipal ao Programa Bolsa Família, instituído pela Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.

O povo da Cidade do Recife, por seus representantes, decretou, e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º Fica integrado ao Programa Bolsa Família**, instituído pela Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, **o atual Programa da Bolsa Escola Municipal**, criado pela Lei 16.302, de 23 de maio de 1997, com as alterações da Lei 16.715, de 28 de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

novembro de 2001.

*Parágrafo único. O Programa Bolsa Família Federal a que se refere o caput, criado pela Lei Federal nº 10.836/2004, tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, especialmente as do **Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola Federal**; Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA; Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde - Bolsa Alimentação; Programa Auxílio Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal." Grifei*

No âmbito federal, a Lei nº 10.219/01 criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação, denominado Bolsa Escola, constituindo-o em instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais, *in verbis*:

Art. 1ª Fica criado, nos termos desta Lei, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola".

§ 1º O programa criado nos termos do **caput** deste artigo constitui o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais.

Art. 2ª A partir do exercício de 2001, a União apoiará programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, que preenchem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - sejam instituídos por lei municipal, compatível com o termo de adesão referido no inciso I do art. 5ª;

**II - tenham como beneficiárias as famílias residentes no Município, com renda familiar per capita inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo para cada exercício e que possuam sob sua responsabilidade crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento;**

(...)

Art. 6ª Serão excluídas do cálculo do benefício pago pela União as crianças:

**II - cuja frequência escolar situe-se abaixo de oitenta e cinco por cento;**

(...)

Art. 12. Para efeito do disposto no art. 212 da Constituição, não serão consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino os recursos despendidos pela União nos termos desta Lei, assim como os gastos pelos Estados e Municípios na concessão de benefícios pecuniários às famílias carentes, em complementação do valor a que se refere o art. 4ª. Grifei

Posteriormente, ainda no âmbito federal, a Lei



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

nº 10.836, de 09.01.2004, unificou vários programas assistenciais da União sob a denominação de Bolsa Família, mantendo-se o condicionante da frequência escolar:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. *Parágrafo único.* O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, **especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.**

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.1

(...)

**Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.**

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Ainda para confirmar o caráter assistencial dos valores liberados diretamente às famílias carentes com fulcro nas referidas Leis Municipais nºs 16.302/07 e 16.993/04, cabe chamar atenção para o Decreto Municipal nº 16.208/93, que, em seu art. 5º, estabelece que a Prefeitura do Recife poderá conceder **Bolsas de Estudo** a alunos matriculados no 1º e 2º graus em estabelecimento de ensino particular, sendo estas bolsas liberadas diretamente aos colégios em que estiverem matriculados os beneficiários, *in verbis*:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

*"Ementa: Estabelece normas para concessão de Bolsa de Estudo*

*O Prefeito da Cidade do Recife, no uso de suas atribuições tendo em vista o sistema de Bolsa de Estudo instituído pela Lei nº 4.820, de 01 de outubro de 1957.*

*DECRETA:*

**Art. 1º A PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE, poderá conceder Bolsa de Estudo a alunos matriculados no 1º e 2º graus em estabelecimento de ensino particular, oficialmente reconhecido e localizado no município do Recife.**

§ 1º A concessão de Bolsa de Estudo dependerá de prévia inscrição dos candidatos.

§ 2º Só será permitido inscrever no máximo 02 (dois) candidatos de uma mesma família.

Art. 2º A inscrição far-se-á mediante preenchimento de formulário próprio, ao qual serão anexados:

- a) Cópia xerografada da certidão de nascimento;
- b) Declaração do estabelecimento de Ensino comprovando que está matriculado e frequentando regularmente a escola;
- c) Declaração dos rendimentos mensais ou xerox do contracheque.

Art. 3º A concessão de Bolsa de Estudo, no corrente exercício, terá como limite orçamentária a quantia de Cr\$ 200.000.000,00 (Duzentos milhões de cruzeiros).

§ 1º Obedecido o limite previsto no "CAPUT" deste artigo o CONSELHO DE POLÍTICA FINANCEIRA estabelecerá, na Programação Financeira, os valores para o exercício corrente.

§ 2º O valor de cada Bolsa de Estudo não excederá o correspondente a 01 (uma) UFR.

Art. 4º Não serão permitidos à seleção, candidatos cuja renda do seu responsável seja superior a 03 (três) vezes o piso Nacional de Salários.

(...)

§ 3º Será permitido contemplar no máximo 02 (dois) candidatos de uma mesma família.

**Art. 5º A Bolsa de Estudo será paga diretamente ao estabelecimento de Ensino em que estiver matriculado o beneficiário."** Grifei

Fonte: [www.legiscidade.com.br](http://www.legiscidade.com.br)

A análise conjunta das normas citadas permite concluir que o Interessado parece confundir o Programa Bolsa Escola com o Programa de Bolsas de Estudo; este de cunho educacional, enquadrado no art. 70, inciso VI, da Lei Federal nº 9.394/96; aquele assistencial, na forma do art. 71, inciso IV, do mesmo diploma legal.

De efeito, o Interessado denominou de "bolsa" os recursos financeiros liberados pela Cidade do Recife diretamente às famílias dos alunos de escolas públicas municipais, como sendo em atenção à Lei Municipal nº 16.302/97. Sucede que, apesar de a Lei Municipal nº 16.302/97 permitir a liberação



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

de recursos diretamente às famílias dos alunos, denominava a verba de "auxílio financeiro".

Ademais, o presente feito encerra Prestação de Contas do exercício financeiro de 2010 - período em que vigente a Lei Municipal nº 16.933/04, que integrou o Programa Bolsa Escola Municipal ao Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Família Federal - fato que repisa e isenta de dúvidas o caráter assistencial do benefício municipal, em ordem a obstar a sua inclusão no elenco de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, seja pela vedação disposta no art. 12, da Lei Federal nº 10.219/01, seja pelo preceituado no art. 71, IV, da LDB.

Tanto assim, que um aluno carente cuja mensalidade de escola particular seja custeada com recursos liberados com base no Decreto Municipal nº 16.208/93 - bolsa de estudo -, também poderia fazer jus à assistência financeira regulamentada pela Lei Municipal nº 16.933/04, caso tivesse frequência escolar e preenchesse os demais requisitos para tanto. Ora, **se de bolsa se cuidasse a aludida assistência financeira, por óbvio que a percepção daquela tratada no indicado Decreto municipal impediria a simultânea percepção desta última, dada a impossibilidade de concessão ao mesmo aluno de dois benefícios idênticos: bolsa escola.**

Ressalte-se, por oportuno, que as Bolsas de Estudo liberadas diretamente ao estabelecimento de ensino particular para custear as mensalidades escolares, em atenção ao Decreto Municipal nº 16.208/93, podiam ser computadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do art. 70, inciso VI, da Lei Federal nº 9.394/96, por estarem diretamente ligadas à educação básica.

Assim, as despesas custeadas pelas "Bolsas" concedidas pela Cidade do Recife encerraram ações de natureza nitidamente assistencial, nos exatos moldes delineados pelo Governo Federal, art. 71, inciso IV, da Lei nº 9.394/96, haja vista consistirem em repasses de auxílios financeiros diretamente às famílias carentes, de forma a facilitar às respectivas crianças o acesso e a permanência na escola, não merecendo, em consequência, inclusão no elenco dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Registre-se, por fim, que **esse vem sendo o entendimento adotado pelo TCE/PE no exame das diversas prestações de contas municipais**, como bem emblema o julgado abaixo reproduzido, emanado de prestação de contas da Secretaria de Educação do Recife, concernente ao exercício financeiro de 2006 (Processo TC nº 0701717-0), *in litteris*:

**"DECISÃO T.C. N 0712/09**



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

CONSIDERANDO PRECEDENTES DESTA CORTE QUE CONSIDERARAM IRREGULARIDADES NA ESPÉCIE COMO DE PEQUENO POTENCIAL OFENSIVO;  
CONSIDERANDO O DISPOSTO NOS ARTIGOS 70 E 71, INCISO II, COMBINADO COM O ARTIGO 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 59, INCISO II, DA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO,  
**JULGAR REGULARES, COM RESSALVAS,** AS CONTAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER, RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2006, QUITANDO-SE AS RESPONSÁVEIS. OUTROSSIM, QUE SEJAM OBSERVADAS PELOS GESTORES ATUAIS AS SEGUINTE DETERMINAÇÕES: APLICAR O PERCENTUAL MÍNIMO DA RECEITA DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CONFORME ESTABELECE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL;  
**NÃO INCLUIR, PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL ACIMA CITADO, OS RECURSOS DESPENDIDOS COM MERENDA ESCOLAR, BOLSA ESCOLA, FARDAMENTO ESCOLAR, ESTAGIÁRIOS E DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (ARTIGOS 70 E 71 DA LEI FEDERAL N 9.394/96);** EFETUAR O PAGAMENTO DAS CONTAS DE ENERGIA ELÉTRICA ATÉ O DIA DE VENCIMENTO DA FATURA, PARA EVITAR A INCIDÊNCIA DE ENCARGOS MORATÓRIOS."

**\* Fardamento Escolar**

Muito embora o questionamento do Interessado, sobre a não inclusão dos gastos com fardamento escolar nos cálculos objeto de increpação, não tenha sido acompanhado da exposição de quaisquer razões, devo anotar que as despesas com fardamento escolar não podem ser consideradas típicas ou necessárias aos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma estatuída na Lei nº 9.394/96, art. 70, caput. Tais despesas encontram-se mais próximas daquelas caracterizadas como de assistência social, citadas na Lei nº 9394/96, art. 71, inciso IV. Dessa forma, ainda que os beneficiários sejam alunos da educação básica, essas despesas não integram o conjunto de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nesse sentido, inclusive, vem decidindo e orientando o TCE/PE, conforme se extrai das deliberações encerradas nas Decisões TC nºs 2499/10 e 2244/10, *in verbis*:

"PROCESSO T.C. Nº 1002452-9

CONSULTA

INTERESSADO: Sr. FLÁVIO EDNO NÓBREGA, PREFEITO DO MUNICÍPIO DO SURUBIM

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

DECISÃO T.C. Nº 2499/10

Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 01 de dezembro de 2010,  
CONSIDERANDO os termos do Parecer CCE nº 19/2010, da Coordenadoria de Controle Externo, e do Inteiro



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Teor da Deliberação, da 36ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada em 20/10/2010,

**CONHECER** da presente consulta para responder ao consulente nos seguintes termos:

"As despesas com aquisição de fardamento escolar não encontram respaldo no artigo 70 da Lei nº 9.394/96, uma vez que têm natureza de assistência social, razão pela qual não devem ser realizadas com recursos do FUNDEB, ainda que os alunos beneficiários sejam da educação básica pública".

"PROCESSO T.C. Nº 1002268-5

CONSULTA

INTERESSADO: Sr. FLÁVIO EDNO NÓBREGA, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SURUBIM

RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, CARLOS BARBOSA PIMENTEL

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

DECISÃO T.C. Nº 2244/10

Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 20 de outubro de 2010, considerando os termos do Parecer MPCO nº 452/2010, em **CONHECER** da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente:

As despesas com aquisição de fardamento escolar não encontram respaldo no artigo 70 da Lei nº 9.394/96, uma vez que têm natureza de assistência social, razão pela qual não devem ser realizadas com recursos do FUNDEB, ainda que os alunos beneficiários sejam da educação básica pública."

**\* Restos a pagar não processados inscritos no exercício auditado**

Ainda na peça de contradição, advogou o Interessado que os valores relativos aos restos a pagar não processados deveriam ter sido incluídos na base de cálculo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme determinações da Secretaria do Tesouro Nacional contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, *in verbis*:

**"DESPESAS LIQUIDADAS** - Essa coluna identifica os valores das despesas com MDE liquidadas, no bimestre de referência, até o bimestre e o percentual liquidado em relação à dotação atualizada. Deverão ser consideradas, inclusive, as despesas que já foram pagas.

A liquidação é o segundo estágio da execução da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios da entrega do material ou serviço. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas. Durante o exercício, não deverão ser incluídos os valores das despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas. **No encerramento do exercício, as despesas**



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

*empenhadas, não liquidadas e inscritas em restos a pagar não-processados, por constituírem obrigações preexistentes, decorrentes de contratos, convênios e outros instrumentos, deverão compor, em função do empenho legal, o total das despesas executadas<sup>190</sup>. Portanto, durante o exercício, são consideradas despesas executadas apenas as despesas liquidadas e, no encerramento do exercício, são consideradas despesas executadas as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não-processados.*

*No encerramento do exercício, as despesas com MDE, inscritas em restos a pagar, processados ou não-processados, poderão ser consideradas, para fins de apuração dos percentuais de aplicação estabelecidos na Constituição, desde que haja disponibilidade financeira vinculada à educação.*

*Para maior transparência na divulgação das despesas liquidadas e das não liquidadas inscritas em restos a pagar não-processados, deverá ser utilizada a forma demonstrada na Figura 16, no RREO do último bimestre do exercício de referência, apresentando nota explicativa no rodapé do demonstrativo.*

*Nesse caso, as despesas liquidadas e as despesas inscritas em restos a pagar não-processados deverão ser somadas em uma única célula nas linhas "15- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB", "29- TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE", "44- TOTAL DAS OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO" e "45- TOTAL GERAL DAS DESPESAS COM MDE", gerando os totais das despesas executadas que serão utilizados nos demais cálculos do demonstrativo."<sup>1</sup> Grifos aditados*

Sem razão a defesa.

Restos a pagar, como notório, são as despesas empenhadas e não pagas no exercício financeiro. Os não processados são aqueles cuja fase de liquidação ainda não foi ultrapassada. A pretensão do Defendente é, portanto, que sejam incluídos nos cálculos relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino os valores correspondentes às despesas empenhadas no exercício financeiro auditado, mas que sequer ultrapassaram a fase da liquidação.

Ora, na medida em que o art. 212 da Constituição Federal exigiu que fosse aplicado no setor de educação o percentual mínimo de 25% da receita proveniente de impostos do ente, deixou claro que não se contentaria com mera provisão, reserva ou destaque no orçamento público. Só se satisfaria - isto sim - com a efetiva utilização dos recursos públicos naquela área. E o que o empenho representa, como estágio da despesa pública? Tão somente a autorização, mediante a reserva da quantia no orçamento da entidade, para a concreção

---

1

[http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF\\_VolumeII\\_2edicao.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF_VolumeII_2edicao.pdf) , fls. 170 - 171, consulta em 14.11.2012.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

FUTURA da despesa, que pode ocorrer ou NÃO!

Por isso mesmo, exige o legislador que, antes do pagamento, proceda-se à nominada LIQUIDAÇÃO, que é quando se apura a existência do direito do credor, nascido da entrega do bem ou da prestação do serviço. Não sobrevivendo entrega do bem ou prestação do serviço, conforme o caso, aquela despesa, apesar de empenhada, não terá logrado EFETIVAÇÃO, porquanto esbarrada no procedimento de liquidação. E se não foi efetivada, não tendo havido o dispêndio efetivo daquele recurso naquele objeto, como considerá-la executada, realizada???

Justamente por estar atento a essa questão, o TCE/PE tem firme orientação no sentido da impossibilidade de inclusão dos valores afetos a restos a pagar não processados nos cálculos de apuração do cumprimento dos limites constitucionais de investimento na educação e na saúde do exercício financeiro em que foram empenhados, como bem ilustram as deliberações proferidas nos processos TC n.ºs 0701531-8 (contas do Governador do Estado - exercício 2006 - Rel. Cons. Carlos Porto); 0700957-4 (Recurso - Prefeitura de Olinda - exercício 2003 - Rel. Auditor Adriano Cisneiros, citado pelo Recorrente); 0802378-5 (Recurso da Prefeitura de Igarassu - exercício 2005 - Rel. Cons. Fernando Correia); 0301150-1 (contas da Prefeitura de Olinda - exercício 2002 - Rel. Auditor Carlos Pimentel); 0802151-0 (contas do Governador do Estado - exercício 2007 - Rel. Cons. Valdecir Pascoal); 0850086-1 (contas da Prefeitura de Serra Talhada - exercício 2007 - Rel. Auditor Luiz Arcoverde Filho); 0860052-1 (contas da Prefeitura de Timbaúba - exercício 2007 - Rel. Auditor Ruy Ricardo Harten); e 0710016-4 (contas da Prefeitura de Itapissuma - exercício 2006 - Rel. Auditor Luiz Arcoverde Filho). Recomenda, no entanto, sua inclusão no cômputo das despesas com educação do exercício financeiro em que forem liquidadas e pagas.

Confira-se, a propósito, trecho do voto condutor da deliberação que originou o Parecer Prévio exarado no âmbito da Prestação de Contas do Prefeito de Bom Jardim, alusiva ao exercício financeiro de 2010 (Processo TC n.º 1160026-3, Rel. Cons. Romário Dias, DOE: 24.01.2012):

*"Um dos pontos não acolhidos pela auditoria se refere aos valores de Restos a Pagar não Processados. A defesa esclarece que a auditoria não considerou na Despesa com Ações Típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino os Restos a Pagar não Processados em 2009 e liquidados em 2010, no montante de R\$ 938.832,60 (fl. 1.344).*

*Segundo os técnicos, as despesas devem ser consideradas no exercício em que foram empenhadas (2009), muito embora tenham sido liquidadas em exercício posterior (2010).*

*Nesse ponto não pode prosperar a auditoria,*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

os valores referente a Restos a Pagar não Processados no exercício anterior (2009) e liquidados no exercício atual (2010) devem ser considerados no exercício atual (2010).

O próprio programa de auditoria deste Tribunal determinada esse procedimento, quando afirma que no Demonstrativo da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PT-2), Cálculo dos 25%, nota 02, quando afirma que **deve ser considerado o "valor de restos a pagar não processados de exercícios anteriores ao exercício em referência, relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, pagos no exercício com os recursos relacionados no PT - 1, deste Programa de Auditoria"**.

A propósito, quando da apreciação das contas do Governador do Estado, exercício de 2009, o TCE-PE assim se pronunciou (pág. 119 do Relatório de Auditoria, Processo TC nº 1001940-6):

*'Desta forma, mantém-se a metodologia adotada em anos anteriores, que consiste na não inclusão dos restos a pagar não processados inscritos no exercício e a compensação pela **inclusão dos valores inscritos no ano anterior e pagos durante o exercício**'<sup>2</sup>*

Alerte-se, por oportuno, para a relevância de não confundir o tratamento legal-contábil conferido à matéria com o enfoque constitucional que a ela deve ser emprestado no âmbito dos Tribunais de Contas. É que, como didaticamente destacado pelo então Procurador de Contas, Dr. Paulo Roberto Fernandes Pinto Júnior, no Parecer MPCO nº 277/09, proferido nos autos do Processo TC nº 0700957-4:

*"A legislação financeira considerou, para fins do encerramento do exercício financeiro, como despesas executadas aquelas que foram empenhadas mas que ainda não atingiram a fase de liquidação (despesas que são objeto de inscrição em restos a pagar não processados). As supramencionadas despesas são consideradas como executadas no exercício em que foram empenhadas em face de uma liquidação artificial (liquidação contábil, nos termos expressamente utilizados pelo Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público), operado por força de determinação legal com a finalidade de melhor organizar a escrita contábil.*

*Trata-se, como é óbvio, de uma ficção legal prevista para fins meramente contábeis. A ficção legal acima abordada, instituída com fins contábeis, não pode ser transportada para o campo da verificação do cumprimento das determinações constitucionais de aplicação de percentuais mínimos da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88) e nas ações e serviços públicos de saúde (art.*

<sup>2</sup> Processo TC nº 1160026-3, Rel. Cons. Romário Dias.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**198, § 2º, da CF/88). Efetivamente, nessa outra ótica, há de prevalecer a efetiva aplicação de recursos nos setores sociais resguardados pela Carta Magna.**

Como enfatizado com propriedade no Parecer Coletivo nº 1/2003 (Doc. 01), acolhido pelo Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Processo nº 4767-02.00/03-0), é absolutamente necessário distinguir o contábil do financeiro, ou seja, distinguir as técnicas de registros contábeis dos conceitos científicos do Direito Financeiro, compatibilizando-os sem perder de vista a noção da sua distância. O critério do empenho, no campo do Direito Financeiro, é absolutamente insuficiente, posto que provoca descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, distorcendo a realidade das contas públicas e dificultando o seu adequado controle. Dessa forma, deve ser abandonado em favor de outro critério mais realista e menos suscetível a manipulações formais.

Após as considerações gerais acima resumidas, o opinativo em referência conclui que **o critério da liquidação é o mais consentâneo para a apuração dos percentuais relativos às vinculações constitucionais, posto que torna irreversível a realização da despesa, excluindo a possibilidade de fraude gerada pelo critério do empenho.** (Destques aditados)

Devo registrar que a circunstância de a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central de contabilidade da União, incumbido, nos termos do § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000, da edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, veicular orientação diversa, como se colhe do Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, invocado pelo Interessado, cuja edição em vigor não impede que este Tribunal, no exercício de suas competências constitucionais, entenda de modo diverso.

Isto porque, a teor do disposto no § 2º do art. 50 da LRF, o poder regulamentar conferido à STN é restrito à edição de normas gerais, de natureza contábil, para fins de consolidação das contas públicas. Já a temática em lume extravasa a seara das contas públicas, atingindo a real dimensão do comando constitucional contido no art. 212 da Carta Magna.

Nas palavras do valoroso ex-Procurador Paulo Roberto, "a identificação do que pode ser levado em consideração para fins de verificação da aplicação dos valores mínimos determinados no referido dispositivo constitucional foge por completo da atribuição, estritamente de natureza técnico-contábil, conferida ao órgão central de contabilidade da União. A competência para, mediante interpretação, definir o real alcance do



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

*comando constitucional em referência é dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, não estando sujeitos, no exercício de suas funções constitucionais, às orientações, de natureza estritamente contábil, expedidas pela STN."*

Assim, entendo que as despesas inscritas nos restos a pagar não processados não podem compor o cálculo dos recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino do exercício financeiro em que foram inscritos, como postula a Defesa, mas sim do exercício em forem liquidadas e pagas.

Por tudo exposto, **considerando** que, com fulcro nos arts. 70 e 71, da Lei Federal nº 9.394/96, revela-se impossibilitada a inclusão das despesas com bolsas de estudo, fardamento escolar e restos a pagar não processado nos cálculos do percentual de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino; **considerando** que, excluídos tais gastos, a Prefeitura do Recife aplicou, no exercício financeiro auditado, apenas de 22,72% das receitas de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino; e **considerando**, por fim, que o percentual que deixou de ser aplicado, de 2,28% representa investimentos da ordem de quase quarenta milhões de reais, precisamente: R\$ 39.951.082,53, opino pela **manutenção da irregularidade** apontada no Relatório de Auditoria.

**2.2. Aplicação de 14,20% das receitas de impostos e transferências constitucionais em ações de saúde (item 8.2. do Relatório de Auditoria)**

Apurou a auditoria que, no exercício financeiro de 2010, a Prefeitura do Recife aplicou o percentual de 14,20% das receitas tributárias e transferências constitucionais em ações de saúde; abaixo, portanto, do limite mínimo de 15% estabelecido no art. 77 da ADCT/CF/88. Apesar de o percentual que deixou de ser aplicado parecer inexpressivo: 0,80%, sua tradução em valores absolutos revela que deixou de ser aplicada em ações de saúde a expressiva quantia de R\$ 13.999.753,93, isto é, quase quatorze milhões de reais.

Sustentou a Defesa que foram observadas as diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, no sentido de inclusão na função saúde do valor relativo aos restos a pagar não processados.

Conforme explanado no item precedente deste arrazoado, não há que se confundir o tratamento legal-contábil conferido à matéria com o enfoque constitucional que a ela deve ser emprestado no âmbito dos Tribunais de Contas. Tanto assim que, também como declinado no item anterior desta peça, é pacífico o entendimento do TCE/PE, no sentido da exclusão dos restos a pagar não processados no exercício financeiro de sua inscrição, com a



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

inclusão dos valores inscritos no exercício financeiro da liquidação e pagamento.

Dessa forma, na senda da argumentação já expendida em relação à manutenção e desenvolvimento do ensino, opino pela manutenção da irregularidade.

**2.3. Repasse do duodécimo a maior em favor da Câmara Municipal, no valor de R\$ 492.604,70 (Item 13 do Relatório de Auditoria)**

Em sua análise inicial, a área técnica apurou ultrapassagem do limite para repasse do duodécimo ao Legislativo Municipal, da ordem de R\$ 492.604,70.

Em sua Defesa, fez ver o Interessado que a auditoria não computara na base de cálculo a receita relativa ao apoio financeiro concedido aos Municípios, no valor de R\$ 10.751.987,44. Aduziu, ainda, divergência de conciliação entre os valores informados pela Câmara e pela Prefeitura - R\$ 78.407.279,23 e 78.141.647,43, respectivamente, sustentando, por fim, que, em situação análoga, em que o percentual ultrapassado fora inferior a 0,2% (Processo TC nº 0660011-6), o TCE/PE relevou a falta, deliberando pela aprovação, com ressalvas, das contas sujeitas a sua apreciação.

No tocante à divergência dos repasses à Câmara, informou o Interessado que do montante de R\$ 338.996,31, transferido em 12.01.2012, o valor de R\$ 270.631,80 referia-se a restos a pagar do anterior exercício: 2009, pertencendo ao exercício financeiro auditado apenas o valor de R\$ 68.364,51, conforme demonstrativo da conta "Razão" (fls. 1834-1835, vol. 10).

Em sede de NTE, a Auditoria refez seus cálculos, para incluir na base de cálculo do limite de repasse duodecimal, o valor de R\$ 10.751.987,44, relativo ao apoio financeiro concedido à Prefeitura do Recife, pois, a despeito de não constar discriminação de tal receita no comparativo da receita orçada com a arrecadada, a transferência do referido montante foi confirmada mediante consulta ao sítio do Banco do Brasil da internet. Reduziu-se, com isso, o valor da verba duodecimal repassada a maior para R\$ 11.993,23.

Acerca da alegada divergência entre os valores do duodécimo declarados pela Prefeitura e pela Câmara, ratificou a área técnica o valor de R\$ 78.407.279,23, por se encontrar em sintonia com o montante declarado pela Câmara e com o valor encontrado na conciliação (fl. 785, vol. 04).

Em análise, entendo que, com a revisão dos cálculos iniciais efetuada pela Auditoria, restou evidenciado o repasse de duodécimo a maior em favor do Legislativo Municipal de R\$ 11.993,23,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

equivalentes a apenas 0,015% do montante devido, razão pela qual, apesar da nítida extrapolação do limite constitucional, a menor expressividade do valor sobejante orienta, em sintonia com o postulado da razoabilidade, para a **relevação da falta**, com a expedição de **recomendação** ao atual gestor, a fim de evitar sua repetição nos exercícios financeiros vindouros.

**2.4. Os precedentes do TCE/PE**

Invocando precedentes dessa Corte de Contas, relativos à aprovação, com ressalvas, das contas da própria Prefeitura do Recife atinentes aos exercícios financeiros de 2003 e 2007 (Processos TC n<sup>os</sup> 0402452-7 e 0801828-5), nos quais apurada aplicação insuficiente na manutenção e desenvolvimento do ensino (22,61% e 23,70%), respectivamente, o Interessado pleiteou idêntico tratamento.

Não merece prosperar a pretensão.

É que, naqueles feitos, a despeito de sua relevância, a aplicação insuficiente na manutenção e desenvolvimento do ensino fora a única falta relevante apurada pela Auditoria, identificando-se, ainda, proximidade entre os percentuais de investimento e o mínimo constitucional.

Muito embora, a meu juízo, a aplicação insuficiente na manutenção e desenvolvimento do ensino represente falha de elevada gravidade, suficiente, por si só, para legitimar a expedição de juízo de reprovação das contas, notadamente quando evidenciada numa Prefeitura do porte de Recife, na qual um ponto percentual que deixa de ser investido em educação equivale a não aplicação em tão relevante política pública de valores deveras significativos, da ordem de milhões, em tão relevante política pública, imperioso reconhecer que o TCE/PE, nos casos em que a única falha divisada nas contas é aplicação insuficiente no ensino, com investimentos aproximados aos 25% das receitas provenientes de impostos e transferências, tem adotado uma postura menos rigorosa.

Todavia, fundamental assinalar, que aquela orientação mais flexível **não pode ser estendida ao caso vertente**, porquanto identificada neste feito, a par da aplicação insuficiente na manutenção e desenvolvimento do ensino, outra irregularidade de natureza grave, concernente à aplicação insuficiente também em ações de saúde, como registrado anteriormente, neste parecer.

Cumprе ressaltar que as contas do Prefeito do Recife pertinentes ao exercício financeiro de 2008 (Processo TC n<sup>o</sup> 0902100-0), na qual identificada aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino da ordem de 21,86%, fora recentemente reprovada



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

pela Câmara Julgadora (sessão realizada em 25.10.2012, deliberação pendente de publicação), justamente porque aquela não fora a única falha ali divisada, tendo sido também apurada a aplicação insuficiente em ações e serviços de saúde.

Opino, pois, pela inaplicação ao caso em análise dos precedentes aludidos pelo Interessado, emitindo-se parecer prévio pela **rejeição** das contas em lume.

**3. CONCLUSÃO**

Frente a todo o exposto, **considerando** que, com fulcro nos arts. 70 e 71, da Lei Federal nº 9.394/96, revela-se impossibilitada a inclusão das despesas com bolsas de estudo, fardamento escolar e restos a pagar não processado nos cálculos do percentual de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino; **considerando** que, excluídos tais gastos, a Prefeitura do Recife aplicou, no exercício financeiro auditado, apenas de 22,72% das receitas de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino; **considerando** que o percentual que deixou de ser aplicado, de 2,28% representa investimentos da ordem de quase quarenta milhões de reais, precisamente: R\$ 39.951.082,53; **considerando** aplicação em saúde o percentual de 14,20% das receitas tributárias e de transferências constitucionais, deixando de serem aplicados 13.999.753,93; considerando a aplicação de apenas 14,20% das receitas de impostos e transferências nas ações e serviços de saúde, a revelar que deixaram de ser investidos quase quatorze milhões em tão relevante política pública; e considerando, por fim, a inaplicabilidade ao caso vertente dos precedentes relativos aos Processos TC nºs 0402452-7 e 0801828-5, porquanto neste feito, diversamente daqueles, a violação ao art. 212 da CF/88 não fora a única falta grave apurada, opino pela emissão de parecer prévio, recomendando à Câmara de Vereadores do Recife a **REJEIÇÃO** das contas do Prefeito do Recife, Sr. João da Costa Bezerra Filho, pertinentes ao exercício financeiro de 2010.  
É o parecer.

Após o pronunciamento do Ministério Público, o defendente acostou petição para que fossem apreciados novos argumentos de defesa. No que tange ao repasse de duodécimos, reclama da ausência de notificação da Nota Técnica de Esclarecimento.

No que tange aos gastos com educação, acosta decisão desta Corte proferida no bojo do Processo TC nº 0601570-0. Segundo o defendente este "*decisum*" teria incluído no cálculo do limite mínimo de gastos com educação os valores gastos com merenda e fardamento escolar. Faz referência, ainda, ao julgamento das contas relativas ao exercício financeiro de 2007, que teriam sido aprovadas, em que pese, são os seus termos, terem sido considerados no cálculo do limite constitucional em tela



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

aquelas espécies de gastos.  
É o relatório.

**VOTO DO RELATOR**

Observa-se pelos elementos dos autos que as principais irregularidades apontadas pela auditoria dizem respeito a não aplicação dos limites mínimos constitucionais de gastos na saúde e educação.

Segundo o Relatório de Auditoria, ao longo do exercício auditado, a Prefeitura do Recife aplicou 22,72% das receitas vinculáveis na manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o CF/88 - art. 212 da Constituição Federal. Foram excluídos do cálculo os montantes liquidados das despesas referentes ao Programa Bolsa Escola para famílias carentes do Município, aquisições de fardamento escolar e restos a pagar processados.

Por sua vez, os gastos em saúde calculados pela auditoria importaram em 14,20% das receitas computáveis, em afronta ao art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (0,62% foi aplicado por meio do Fundo Municipal de Saúde e 13,58% por meio da Secretaria Municipal de Saúde). Nesse caso, também foram excluídos os restos a pagar não processados.

A ilustre representante do Ministério Público de Contas, Procuradora Dra. Germana Galvão Cavalcanti Laureano, demonstrou as impropriedades dos argumentos do defendente. Razão pela qual acolho os fundamentos do Parecer MPCO nº 937/2012 como minhas razões de votar.

Destaco, conforme bem ressaltou o *Parquet*, que, embora os percentuais não aplicados nos setores da educação e saúde, respectivamente, de 2,28% e 0,80% das receitas de impostos e transferências constitucionais, possam parecer inexpressivos, os montantes em valores absolutos correspondem a somas expressivas de recursos que deixaram de atender às prementes necessidades da população carente do Município. Deixou de ser aplicado na educação e saúde o montante de R\$ 53.950.836,46 (cinquenta e três milhões, novecentos e cinquenta mil, oitocentos e trinta e seis reais e quarenta e seis centavos), sendo: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, R\$ 39.951.082,53; e Saúde, R\$ 13.999.753,93.

Por fim, cumpre salientar a contumácia do Gestor no descumprimento da aplicação do limite mínimo de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, a saber:

**PROCESSO T.C. Nº 1002427-0**  
**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE**  
**(EXERCÍCIO DE 2009)**  
**INTERESSADO: Sr. JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO**  
**(...)**  
**RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO**



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA**

**PARECER PRÉVIO**

(...)

CONSIDERANDO a aplicação de 20,67% das receitas tributárias e de transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino, não atingindo o patamar mínimo de 25% estabelecido pelo artigo 212 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que, desde o exercício financeiro de 2005 (até 2010 inclusive), a auditoria deste Tribunal vem detectando reincidentemente investimentos em educação abaixo do mínimo constitucionalmente exigido, como, a exemplo, no Parecer Prévio proferido no Processo TC nº 0801828-5 (Prestação de Contas do exercício financeiro de 2007);

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal,

EMITIU a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 29 de janeiro de 2013, PARECER PRÉVIO em que recomenda à Câmara Municipal do Recife a **REJEIÇÃO** das contas do Prefeito, Sr. João da Costa Bezerra Filho, relativas ao exercício financeiro de 2009, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

(...) (omissis e grifos nosso)

Quanto as decisões trazidas pelo defendente, percebe-se que, de fato, relevou-se a inobservância do percentual mínimo de gastos com educação. Importa destacar, no entanto, que em nenhum momento restou consignado o entendimento de que os valores gastos com merenda e fardamento escolar deveriam ser considerados no cálculo do limite em comento. Tanto assim, que a própria Administração municipal recorreu (Processo TC nº 1109474-6) e, não provida sua pretensão, ingressou com embargos de declaração (Processo TC nº 1300703-8), em que se clareou o julgamento primevo nos seguintes termos: "... que os gastos com merenda escolar, estagiários e fardamento, independentemente se custeados com recursos próprios ou de convênios com a União, não devem e não foram incluídos no cálculo da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino". Imperioso dizer que esta decisão final coaduna-se com inúmeros precedentes desta Corte em que, expressamente, fixou-se o posicionamento pela exclusão daquelas espécies de gastos para fins de apuração do cumprimento do limite constitucional.

Diante do exposto,

**CONSIDERANDO** que, com fulcro nos Artigos 70 e 71, da Lei Federal nº 9.394/96, não é permitida, para fins de cálculo do mínimo constitucional de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, a inclusão de despesas com bolsas de estudo de cunho assistencial às famílias que matriculem seus filhos na



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

escola pública; de dispêndios com fardamento escolar, bem como dos restos a pagar não processados;

**CONSIDERANDO** que o Gestor Municipal aplicou, no exercício financeiro em tela, apenas 22,72% das receitas de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino, não tendo atingido o mínimo constitucional de 25%;

**CONSIDERANDO** que o percentual que deixou de ser aplicado (2,28%) representa R\$ 39.951.082,53;

**CONSIDERANDO** a contumácia do Chefe do Executivo Municipal no descumprimento do mínimo constitucional de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino;

**CONSIDERANDO** a aplicação em saúde do percentual de 14,20% das receitas tributárias e de transferências constitucionais, deixando de serem aplicados R\$ 13.999.753,93 para a consecução do mínimo constitucional de 15%;

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal,

**Voto pela emissão de Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal do Recife a **rejeição** das contas do Prefeito, Sr. João da Costa Bezerra Filho, relativas ao exercício financeiro de 2010, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

---

**CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS – PRESIDENTE:**

Deste processo eu havia pedido vista anteriormente e pude verificar que se encontra em lista o bem fundamentado voto do Conselheiro Relator. São dois aspectos fundamentais que me parecem ensejar a rejeição das contas: o índice de educação e o índice de saúde. O de saúde, salvo engano - não estou conseguindo, agora, acessar o voto do Conselheiro Relator -, mas parece-me que teria atingido 14,22%; salvo engano, ficaria a irregularidade na casa da fração.

Com relação à educação, foi, salvo engano, aproximadamente 23%, inclusive a defesa cita alguns precedentes desta Casa aprovando, com ressalvas, situações em princípio semelhantes. O que me chamou atenção é que a defesa suscita a questão da utilização do fardamento escolar. O relator no voto esclarece que a defesa não junta nenhum outro elemento em relação a isso, apenas alega que deveria ser considerado também o gasto com fardamento escolar.

Em outros momentos, já tive oportunidade de me filiar a essa posição, mesmo minoritária; acredito até que a posição do eminente relator é majoritária como o entendimento desta Casa. Mas, continuo firme no entendimento de que, como não há vedação no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases, o fardamento escolar não teria característica de ser assistência



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

social. Parece-me que seria essencial para o ensino até mesmo porque as melhores escolas privadas de Pernambuco, como Santa Maria, São Luís, Damas, usam. Então, acho que, de alguma forma, o fardamento efetivamente repercute na qualidade do ensino na medida em que padroniza os estudantes em sala de aula, mas de fato minha posição é minoritária. Na verdade, alguns Conselheiros também me acompanharam na última votação, mas não me parece que o Pleno tem deliberado de uma forma firme nesse sentido de mudar a jurisprudência desta Corte para admitir fardamento escolar.

Então, como meu voto é nesse sentido, peço vênias ao relator, mas entendo que seria o caso de emissão de Parecer Prévio recomendando a aprovação, com ressalvas, e, talvez, converter em diligência o julgamento para que fosse considerado esse gasto com fardamento. Como se aproximou do limite, antecipo meu voto no sentido de emissão de Parecer Prévio recomendando a aprovação, com ressalvas, considerando esse gasto com fardamento, que não foi incluído na despesa com educação, já que o gasto com saúde também teria se aproximado do limite estabelecido em lei. Efetivamente, o gestor merece uma crítica em relação a isso; o ideal era que estivéssemos aqui discutindo que ele teria e muito ultrapassado os limites legais, mas o fato é que, diante dessas considerações, pedindo vênias ao eminente relator, antecipo meu voto no sentido da emissão de Parecer Prévio recomendando a aprovação, com ressalvas, das contas do Gestor.

Colho o voto do Conselheiro Carlos Barbosa Pimentel.

---

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO CARLOS BARBOSA PIMENTEL:**

Sr. Presidente, o percentual chegou a 23%?

---

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RUY RICARDO H. JÚNIOR - RELATOR:**

O que ocorre é que V.Exa. não teve, naturalmente, acesso ao voto em lista, porque foi convocado agora, então vou ser um pouco mais detalhista nos considerandos:

**"CONSIDERANDO** que o Gestor Municipal aplicou, no exercício financeiro em tela, apenas 22,72% das receitas de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino, não tendo atingido o mínimo constitucional de 25%;

**CONSIDERANDO** que o percentual que deixou de ser aplicado (2,28%) representa R\$ 39.951.082,53;"

É uma questão, parece-me, substancial, porque, em que pese, em outros casos, termos levado muito em consideração a proximidade do percentual aplicado, no caso da Prefeitura do Recife, 2% corresponde a quase quarenta milhões de reais, que é em termos absolutos um valor bastante apreciável, que se



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

deixou de gastar em educação.

---

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO CARLOS BARBOSA PIMENTEL:**

E, se a despesa com fardamento fosse considerada, existiria esse montante?

---

**CONSELHEIRO RUY RICARDO H. JÚNIOR - RELATOR:**

Exatamente o fardamento?

---

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO CARLOS BARBOSA PIMENTEL:**

Sim.

---

**CONSELHEIRO RUY RICARDO H. JÚNIOR - RELATOR:**

Não. Diria que exatamente não. Agora, como já foi frisado pelo nobre Conselheiro Presidente desta Câmara, estou seguindo o posicionamento majoritário, pois essa questão já foi levada a Pleno e já foi lá decidido, majoritariamente.

---

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO CARLOS BARBOSA PIMENTEL:**

Eu lembro, foi dividido.

---

**CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS - PRESIDENTE:**

Mas, majoritariamente, o precedente é no sentido de manter. Essa questão ainda está "viva", não é?

---

**CONSELHEIRO RUY RICARDO H. JÚNIOR - RELATOR:**

Outra questão que me pareceu relevante, e realmente pesou muito no meu voto, é a contumácia do Chefe do Executivo Municipal no descumprimento do mínimo constitucional por vários e vários exercícios, inclusive de um já houve julgamento das contas; cito aqui o precedente, foi do Conselheiro Carlos Porto, e no caso o percentual foi de 20,67%, foram as contas de 2009, e lá é dito também que, desde o exercício financeiro de 2005 até o de 2010, inclusive, a auditoria deste Tribunal vem detectando reincidentemente investimentos na educação abaixo do mínimo constitucional. Agora, só o fardamento não seria suficiente para atingir os 25%. Por que digo isso? Porque o defendente, além de fardamento, pleiteia que sejam considerados os restos a pagar não processados.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

---

**CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS - PRESIDENTE:**

E, também, uma bolsa de estudos que tem caráter efetivamente assistencial e que não seria bolsa de estudos, seria uma bolsa assistencial para as famílias que têm alunos matriculados. Aí, efetivamente, V.Exa. esclarece que há um caráter assistencial na bolsa.

---

**CONSELHEIRO RUY RICARDO H. JÚNIOR - RELATOR:**

Porque, na verdade, a Prefeitura do Recife tem 02 tipos de bolsa: bolsa de estudos e essa ele quer que seja incluída, porque realmente eles têm uma bolsa de estudo que patrocina, até elogiavelmente, alguns estudantes na rede particular. Não tem condição de absorver todo mundo, mas são duas bolsas, então não seria só a questão do fardamento. Assim, essa questão da contumácia e, no caso de saúde, também, realmente, o percentual é muito próximo, 14,2%; 0,8% deixou de ser aplicado. Se V. Exa. pesquisar a jurisprudência desta Casa, em vários julgados, percentuais tão próximos realmente mereceram aprovação, com ressalvas, sem dúvida nenhuma. Só que, no caso da Prefeitura do Recife, isso corresponde a quase R\$ 14.000.000,00, quer dizer, os valores são realmente, como se trata de valores absolutos, bem relevantes.

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO CARLOS BARBOSA PIMENTEL:**

Sobre essa questão da educação, vejo, inclusive com muita simpatia, incluir o fardamento. Lembro que assisti a uma sessão do Pleno, não estava participando da sessão, mas houve, realmente, essa discussão. Acho pertinente a questão do fardamento; sem dúvida nenhuma, é um componente importante para o aluno em sala de aula, só que, nesse caso da Prefeitura do Recife, se esse valor fosse determinante para atingir o percentual mínimo, não houvesse, inclusive, o histórico da contumácia do desrespeito ao limite, ao percentual mínimo a ser aplicado, acho que seria um fator para ser considerado. Mas, nesse caso, Sr. Presidente, vou seguir o Relator, justamente por essas razões.

**CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS - PRESIDENTE:**

Então, em votação, por maioria de votos, foi aprovado o voto do Conselheiro Relator.

---

—



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

POR MAIORIA FOI VENCEDOR O VOTO DO RELATOR. PRESENTE A  
PROCURADORA DRA. MARIA NILDA DA SILVA.  
MAM/VAL/PH

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO  
42ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM  
20.06.2013  
PROCESSO TC Nº 1103919-0  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE, RELATIVA  
AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010  
INTERESSADO: JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO  
ADVOGADOS: DRA. NÉLIA BANDEIRA COUTINHO - OAB/PE Nº 28.096 E  
DR. MARCUS LACET - OAB/PE Nº 1082-A  
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RUY RICARDO W. HARTEN JÚNIOR  
PRESIDENTE: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

**CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:**

Peço vista do processo.

PAN/PH