



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

58ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 27/08/2015

PROCESSO TCE-PE Nº 1301917-0

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012

INTERESSADO: JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO

ADVOGADO: DR. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES - OAB/PE Nº 30.630

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS PEREIRA

PRESIDENTE: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS, EM SESSÃO REALIZADA EM 14/04/2015.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de Contas de Governo do Prefeito da Cidade do Recife, Sr. João da Costa Bezerra Filho, referente ao exercício financeiro de 2012.

Senhor Presidente, nesse processo já proferi meu voto pela rejeição das contas, momento em que o Conselheiro João Carneiro Campos pediu vistas do processo, fez a devolução, recoloquei em pauta e mantenho o voto que já havia proferido.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Senhor Presidente, estando em votação e havia pedido vista desse processo. A questão central é em relação ao índice com educação. O relatório de auditoria glosa as despesas com estagiários, bolsa escola e também com fardamentos. Sem esses itens o índice seria de aproximadamente 23%, salvo engano.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS PEREIRA - RELATOR:

Sem esses dá 22%.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Dá 22%. Considerando estagiários e fardamentos, efetivamente, o índice já seria atingido. Essa é uma discussão que está "viva" perante o Pleno desta Corte, que já vem em relação às contas dos exercícios 2003 e 2004 da Prefeitura da Cidade do Recife exatamente porque a Lei de Diretrizes e Bases da Educação,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

que trata dos gastos com educação efetivamente, dispõe no artigo 70 o que é gasto com educação e diz em seu artigo 71 o que não deve ser gasto considerado como gasto em educação. Entre um e outro dispositivo há uma margem que pode ser considerada como gasto com educação. Por exemplo, estagiário a lei não diz expressamente que não pode, nem também diz expressamente que pode. Mas não pode estar dissociado da finalidade de educação gastos com estagiários que estão em sala de aula, por exemplo, a auxiliar, a funcionar como uma espécie de monitor, auxiliando o Professor, me parece que esse gasto é gasto com educação. Por outro lado, gastos com fardamentos, também não se veda esse tipo de gasto com educação. De forma que o gasto com fardamento tem uma utilidade para educação efetiva, tanto é assim que os principais colégios privados do Estado de Pernambuco, por exemplo, exigem fardamento, Santa Maria, São Luiz, Salesiano, Nóbrega, os principais colégios privados exigem o fardamento. Isso tem uma razão de ser, porque o fardamento repercute de alguma forma no caráter didático. Ao igualar o aluno com fardamento, dá uma dignidade ao aluno e efetivamente não permite que haja uma disparidade em relação à vestimenta, que de alguma forma pode repercutir em sala de aula. É receita própria, não entra naqueles 60% do FUNDEB. Gasto com receita própria do gestor, deve ser considerado para fins do atingimento do índice de 25%.

De forma que com essas considerações, Senhor Presidente, sendo esse o único aspecto que levaria à rejeição das contas a teor do voto do Conselheiro Relator, peço todas as vênias, mas reiteradas vezes já me manifestei nesse sentido de julgar regular, com ressalvas, irregularidades dessa natureza. Agora, é certo que o Pleno ainda vai se debruçar sobre esse assunto, fixará realmente uma posição, o Presidente já sinalizou que quer fazer uma Súmula, uma Cartilha, uma Resolução que de certa forma torne mais clara e afaste as dúvidas em relação à esse item e até mesmo porque o último exercício, salvo engano, da Cidade do Recife, exercício 2002, por exemplo, foi julgado recentemente, nós estamos em 2015. De forma que não há decisões anteriores de Pleno em relação a esse item. O bolsa escola, nesse caso, acho que tem uma natureza efetivamente assistencial, não estaria tão vinculado à finalidade da educação, mas de certa forma não havia uma decisão final do Pleno do Tribunal com relação a esse tema, para afastar completamente do gasto com educação. Então, como também o Tribunal passou muito tempo sem julgar as contas do gestor municipal, não há como se exigir, agora no exercício de 2015, sem em 2012 ter tido nenhum exercício anterior com a posição já consolidada do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Tribunal em relação a esse tema, não como se exigir do gestor que tivesse excluído esses itens com relação ao gasto com educação.

De forma que, peço vênia ao Conselheiro Relator, e meu voto é no sentido de julgar regular, com ressalvas, as contas do gestor, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL:

No caso, é emissão de Parecer Prévio?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS PEREIRA - RELATOR:

É Parecer Prévio.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Isso posto,

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 aprovação, com ressalvas, das contas do Prefeito, Sr. João da Costa Bezerra Filho, relativas ao exercício financeiro de 2012, de acordo com o disposto nos artigos 31, parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Brasil e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - PRESIDENTE:

Srs. Conselheiros, nobre Representante do Ministério Público de Contas, gostaria de iniciar, ainda em fase de discussão, colocando para a Primeira Câmara o voto que coloquei alternativamente à discussão das prestações de contas do gestor municipal do Recife, exercício de 2006, na reunião do Pleno da quarta-feira passada.

Guardando completa isonomia do meu posicionamento, com relação àquele recurso colocado para o Pleno, gostaria de iniciar, comunicando, também, à Câmara, como o fiz ao Pleno, de que estou participando, amanhã, no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, de uma primeira discussão, com relação a essas despesas elegíveis, ou não, na prestação de contas de gastos com educação - gestores municipais.

A compreensão que tenho é que a instituição, lá em 2007, do FUNDEB, tivemos aí, durante esses 08 anos, uma evolução muito



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

grande do ensino no Brasil, especialmente com a implementação das escolas de tempo integral, que demanda muito mais despesas dos gestores municipais. O aluno entra às 7h00 e sai às 17h00. E, por exemplo, os recursos garantidos pelo Programa da Merenda Escolar, que são elegíveis na prestação de contas do FUNDEB, se você for fazer a devida análise do custo de um aluno que fica na escola por 4 horas e o aluno que fica na escola por 9 horas, vamos ter aí um aluno fazendo 05 refeições, e essa complementariedade que está sendo feita pelos gestores municipais, e não são recebidas dentro das prestações de contas definidas no FUNDEB, é uma completa injustiça, e isso me levou, foi um dos pontos que me levou a fundamentar o voto pela aprovação das contas do gestor de Recife, do exercício de 2006. Acrescido, ainda, por exemplo, estagiários, é uma completa injustiça no documento do FUNDEB, que faz parte, evidentemente, da lei que criou o FUNDEB, eles elegem estagiários e monitores, para o ensino médio e não elegem para o ensino fundamental. Ora, se para prestação de contas do ensino médio você pode acrescentar as despesas com estagiários, qual a razão de assim também não fazer para o ensino fundamental?

Bolsa escolar. Bolsa escolar é outra evolução, também, da educação no Brasil. É uma complementação às condições de renda, que a grande maioria das famílias brasileiras estão jogadas com renda insuficiente para manter seus filhos em escolas, especialmente, em escolas melhores. Enfim, é uma discussão que está latente no Brasil inteiro, evidentemente que nós, julgadores, precisamos ver a lei, garantir a aplicação da lei, da forma que os nossos técnicos sempre nos apresentam, e aqui, novamente o nosso Conselheiro Ricardo Rios apresenta o voto pela irregularidade vindo da sugestão dos nossos técnicos que têm como referência a interpretação da lei, mas é preciso que nós comecemos a entender que de 2007 para cá tivemos uma evolução muito grande no ensino brasileiro. E faço até um registro. Pernambuco em 2007 era o vigésimo primeiro no ensino médio brasileiro e terminou o ano de 2014 em quarto lugar, tendo aqui mais de 300 escolas em tempo integral e essa que estou falando, que os custos com o Professor é dobrado, com merenda escolar é dobrado, mais de 300 mil alunos estudam em escola de tempo integral, aqui no Estado de Pernambuco. Portanto, guardando completa isonomia ao meu voto por escrito que coloquei no Pleno, vou acompanhar o voto do Conselheiro João Campos para aprovação, com ressalvas, das contas do gestor do município da Cidade do Recife no exercício de 2012, sabendo que o cálculo apresentado pelos técnicos é de pouco mais de 22%, mas que se complementar e até passaria dos 25% quando se coloca fardamento 1,4%, estagiário 4,8%, merenda 1,16%, e bolsa escola



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

4,21%, quero crer que o gestor municipal no exercício de 2012 teria cumprido a determinação legal dos 25%.

Portanto, acompanho o voto do Conselheiro João Campos.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Senhor Presidente, gostaria de citar o artigo 70, em complemento ao meu voto, Vossa Excelência já proclamou o resultado, mas só para ficar registrado, também, na taquigrafia que o artigo 70 da LDB diz o seguinte: "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:". Então, o artigo 70 enumera quais são as despesas que devem ser computadas. Diz: "I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;". A bolsa estaria até, se aproximaria muito em relação à previsão do inciso VI que é considerado como gasto em manutenção na educação. Continua: "VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar". Então, no inciso VIII estaria a aquisição de material, seria exatamente o fardamento que seria equiparado a material didático escolar, já que é essencial para o desenvolvimento do aluno em sala de aula. O artigo 71 por sua vez, diz exatamente o que não será considerado despesa de manutenção e desenvolvimento de ensino e enumera no inciso I: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;". Aqui



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

efetivamente já veda a questão da merenda, afasta por completo por expresso dispositivo legal. Agora, há decisões que considera merenda escolar quando o recurso considera a parte que o Prefeito utiliza recursos próprios para complementar os valores com a merenda. Nos meus votos não venho considerando gastos com merenda como gasto com educação, mas há quem entenda, inclusive o Conselheiro Dirceu Rodolfo no primeiro momento admitia esse gasto como sendo em educação e depois evoluiu para afastar o gasto com merenda.

Pois bem, o inciso V: "V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino."

E aí entra o registro que não há vedação a estagiário, porque não há um desvio de função, estagiário está servindo como um auxiliar ao professor, como monitor, como existe na Faculdade de Direito, em outras faculdades, não há um desvio de função, tampouco é uma atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. Agora, é claro que, com relação a estagiário, se o órgão contrata mais estagiário do que professor, aí, efetivamente, há uma tentativa de burlar o dispositivo legal. Parece-me que não é a hipótese.

Com essas considerações, Sr. Presidente, já havia proferido o voto, só em complemento às razões da minha decisão.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - PRESIDENTE:

Ainda mais, Conselheiro João Campos, tramita na Câmara Federal um projeto de lei, retirado de pauta agora dia 19/08/15, que estava já para discussão na Comissão de Finanças, da obrigatoriedade do fardamento. Quando ele passa a ser obrigatório, ele passa a ser considerado gasto para o desenvolvimento do ensino fundamental. Foi retirado de pauta por 15 dias, portanto, ainda esse semestre deveremos ter uma decisão, já aprovada no Senado, que está tramitando na Câmara, sobre a obrigatoriedade do fardamento nas escolas públicas. Em sendo obrigatório, certamente o FUNDEB já vai eleger, também, a despesa com fardamento como sendo passível na prestação de contas,

Portanto concluindo a votação,

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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Voto pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal do Recife a aprovação, com ressalvas, das contas do Prefeito, Sr. João da Costa Bezerra Filho, relativas ao exercício financeiro de 2000, de acordo com o disposto nos artigos 31, parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Brasil e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

Acompanhando o voto alternativo do Conselheiro João Campos.

POR 2 VOTOS CONTRA 1, FOI VENCIDO O RELATOR, FICANDO O CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS DESIGNADO PARA LAVRAR O ACÓRDÃO.

PRESENTE O PROCURADOR DR. GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO.
PH/MV



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

24^a SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 14/04/2015

PROCESSO TCE-PE N° 1301917-0

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012

INTERESSADO: JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO

ADVOGADO: DR. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES - OAB/PE N° 30.630

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS PEREIRA

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de Contas de Governo do Prefeito da Cidade do Recife, Sr. João da Costa Bezerra Filho, referente ao exercício de 2012.

"As contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa 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 e demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e das despesas com pessoal."

Realizada a análise, a Equipe Técnica elaborou Relatório de Auditoria (fls. 2.131/2241 - vol.11).

Regularmente notificado, o interessado apresentou, após a concessão de prorrogação de prazo, a sua Defesa escrita acompanhada de documentos, às fls. 2.261/2.311 - vol.12.

Após análise dos argumentos oferecidos na Defesa, a Equipe Técnica elaborou Nota Técnica de Esclarecimento (fls. 2.315/2.323 - vol. 12), tendo concluído pela permanência dos achados apontados no Relatório Técnico, tais sejam:

- a) Ausência na LDO do estabelecimento de parâmetros para fixação das remunerações do Poder Legislativo e de normas quanto ao controle de custos e avaliação de resultados dos programas orçamentários (item 2.1.2);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- b) Proposta de lei orçamentária sem os requisitos exigidos pela Lei nº 4320/64 (item 2.1.3);
- c) Não apresentação na LOA dos demonstrativos exigidos pelo STN, quais sejam: de observação dos mínimos constitucionais e de compatibilidade com as metas fiscais (item 2.1.3);
- d) Programação financeira sem a presença de requisitos que a caracterize como tal, além do descumprimento do prazo para sua publicação (item 2.1.4);
- e) Divergência de valores da Dívida Ativa entre os demonstrativos apresentados na PC 2012 e os disponibilizados no Portal da Transparência -PCR, na internet: R\$ 4.720.410.702,91 (item 2.3.3);
- f) Divergência entre o demonstrativo da Dívida Fundada (R\$ 581.020.934,49) e o Balanço Patrimonial anexados à PC 2012: R\$ 580.843.638,45 (item 2.3.5);
- g) Elevação do montante de precatórios (item 2.3.6);
- h) Inconsistência das informações enviadas pelo sistema SAGRES (item 2.4);
- i) Ausência de elaboração do Plano Municipal de Educação (item 4.1);
- j) Percentual elevado da taxa de fracasso escolar (item 6.2.1);
- k) Índice de Desenvolvimento da Educação abaixo da média nacional (item 6.2.2);
- l) Deficit no resultado atuarial do Recifin (item 7.3);
- m) Ausência de destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, de acordo com a Política Nacional, tendo como consequência imediata a ausência da percepção dos recursos oriundos do ICMS socioambiental (item 8.3);
- n) Em relação à transparência na gestão fiscal:
 - Não disponibilização de sistema com informações consolidadas de todos os Poderes e órgãos municipais (item 12.1);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Ausência de indicação da fonte do recurso na classificação orçamentária da despesa (item 12.1);
- Não disponibilização do lançamento da receita (item 12.1);

o) Em relação à divulgação de informações mínimas no sítio eletrônico oficial da *internet*:

1. Ausência de registro de competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (item 12.2.1);

p) Inexistência de serviço de informações ao cidadão (item 12.2.2).

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, segue quadro com a síntese do apurado ao longo do Relatório Técnico:

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado ¹	Situação ²
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	22,27%	Descumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	60% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 11.494/2007.	73,67%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007.	3,62%	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).	1,66%	Descumprimento

¹ Informar o percentual (%) ou valor aplicado, que a equipe de auditoria considerou como o correto, conforme levantamento realizado.

² Cumprimento / Descumprimento.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 41,49%	Cumprimento
				2º Q. 43,00%	Cumprimento
				3º Q. 42,89%	Cumprimento
Duodécimo	Repasse do duodécimo a Câmara de Vereadores.	R\$ 99.570.165,28	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 99.570.162,09	Cumprimento
Subsídio	Remuneração dos agentes políticos – Prefeito.	Lei municipal que fixou o subsídio.	Lei 17301/2007	R\$ 14.635,00	Cumprimento
	Remuneração dos agentes políticos – Vice- Prefeito.	Lei municipal que fixou o subsídio.	Lei 17301/2007	R\$ 11.120,00	Cumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	5,10%	Cumprimento
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - servidor (S)	$S \geq 11\%$	Constituição Federal, art. 149, § 1.º	12,82%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição - patronal	$S \leq E \leq 2S$	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	15,94%	Cumprimento

É o relatório.

DR. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES – ADVOGADO:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Membro do Ministério Público de Contas, senhoras e senhores presentes,

A presente prestação de contas do exercício de 2012 da Prefeitura do Recife, segundo o Relatório de Auditoria foi minorada uma série de irregularidades. Entretanto, vou me ater unicamente à questão da despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino. E, quanto as demais irregularidades indicadas pelo Conselheiro relator, esta Casa já tem entendido que são de natureza formal, de cunho formal, portanto, por si só não possuem o condão de rejeitar a prestação de contas.

A aplicação no exercício de 2012, segundo o Relatório de Auditoria, na educação, alcançou 22,27%, tendo esse mesmo relatório deduzido dessas despesas as despesas com estagiários, bolsa escola, fardamento, merenda escolar.

Sabemos que a LDB, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu artigo 70, determina aos critérios de preenchimento desse percentual de 25%. No artigo 70 estabelece: "Considerar-se-ão como



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas (...) inciso II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; (...) V - realização de atividades-meio (...); VI - concessão de bolsas de estudo (...)"

A mesma legislação no seu artigo 71, ela não veda a aplicação dos 25% em fardamento, estagiários, bolsa escola, ela não veda, ela não indica isso.

Então, a interpretação que vem sendo dada por alguns Tribunais de Contas pelo Brasil afora, assim como esse Tribunal em uma de suas Câmaras já deu, uma interpretação constitucional, não devendo ser restitutiva indicando, aplicando, computando para a despesa desses 25% fardamentos, estagiários e bolsa escola.

O defendente roga a essa Casa, a princípio, que essa Casa não se atenha a um conceito legalista, a conceitos legalistas, e interpreta isso de acordo com a Constituição, que o fim disso, do fardamento como brevemente vou descrever de bolsa escola, estagiários - o objetivo disso reverte no desenvolvimento da educação - não tenhamos dúvidas disso.

O fardamento, o objetivo do fardamento é estimular o interesse da criança e do adolescente em retornar à escola, em estar presente na escola, elevando a sua autoestima. Isso é comprovado, através de depoimentos de artigos científicos, uma própria matéria do Bom Dia Pernambuco do Portal G1, aqui de Pernambuco, em entrevistas a mães de estudantes, a estudantes, assim comprovou isso. No G1.com "estudantes de escolas públicas do Recife estão enfrentando problemas no aprendizado. No início do segundo semestre letivo alguns ainda não receberam material e fardamento adequado. Professores, também, sentem falta das cadernetas". Isso foi no dia 30 no Bom dia Pernambuco. E, continua, continua "a professora dá o livro de matemática para eu fazer, eu não ganhei farda e bolsa escola" - isso é o depoimento de um aluno. De um aluno aqui do município do Recife.

Esse não é o único depoimento sobre o tema. Outros depoimentos no site do g1.com. O uso diário de uniformes cria um distanciamento entre o momento de estudo e o momento de lazer, ou seja, o uso do fardamento estabelece uma rotina e estabelece que o aluno está comprometido com aquele coletivo.

O uniforme ainda ajuda na simulação de normas e regras contribuindo para a organização, a disciplina, indispensável no desenvolvimento das crianças. Da mesma forma a inclusão de fardamentos nesse computo dos 25% segue uma tendência, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados, atualmente, na



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Comissão de Educação e Cultura da Câmara, acabou de ser aprovado um Projeto de Lei nº 2728/2007, que inclui no computo dos 25% o fardamento. Eis o que estabelece esse Projeto de Lei - Institui a obrigatoriedade de uso de uniforme estudantil padronizado nas âmbito das escolas públicas, altera o artigo 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e inciso VIII, da Lei de Diretrizes Básicas da Educação, no sentido de autorizar em seu artigo 3º a aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de fornecimento de uniforme estudantil e transporte escolar -. Tal iniciativa da Câmara dos Deputados visa o caráter pedagógico que o fardamento transmite aos seus alunos, transmite o acolhimento aos alunos no sentido de fazer parte, como já disse, daquele coletivo, além da segurança de identificar aqueles alunos dentro e fora das escolas, As próprias escolas privadas dos municípios aqui de Pernambuco e do Brasil aplicam o uso do fardamento. O uso do fardamento é uma obrigatoriedade.

Diante desses fatos pode-se afirmar que tal despesa justifica-se para computar, justifica-se como um objetivo, essencial na seara educacional. Os TCEs tem várias decisões sobre a inclusão do fardamento, TCE do Rio de Janeiro, TCE de Minas Gerais, o próprio Tribunal de Contas de Pernambuco, essa Casa, já se pronunciou incluindo fardamentos de estagiários na manutenção e desenvolvimento do ensino. E esse fardamento, nessa prestação de contas sendo incluído, vai dar um incremento de 1,4% nessa Receita dos 25%, chegando a aproximadamente 24% na aplicação desses percentuais. Também nesse mesmo sentido, outra despesa que foi glosada, foi deduzida pelo Relatório de Auditoria, foi a questão dos estagiários. A questão dos estagiários são ações socioeducativas de apoio aos professores, de apoio aos trabalhadores escolares, para manutenção e desenvolvimento desse ensino, ele tem esse fim, não possui um fim assistencial e bem como o artigo 71 da LDB, com já disse, não veda de forma alguma a aplicação em estagiários, o uso de estagiários nessa verba da educação.

Da mesma forma, numa prestação de contas da Prefeitura do Recife do ano de 2005, já foram incluídas essas despesas com estagiários para manutenção e desenvolvimento do ensino e, em sendo aplicado, também, aqui nessa prestação de contas, ela corresponde a 4,8%, uma despesa de 27 milhões, fazendo pular as despesas com educação para 27% do defendente.

A bolsa-escola, também, criada pela Lei Municipal nº 16.302/2007 não tem o caráter assistencial, assim como a bolsa-escola federal. A concessão da bolsa-escola municipal visa garantir a permanência de crianças e adolescente na escola, com a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

inclusão socioeducativa de suas famílias. O próprio cronograma da Prefeitura do Recife "estabelece que as famílias através dos eventos promovidos pela Prefeitura, por meio da Secretaria de Educação, mensalmente levará os pais e alunos beneficiários para diferentes atividades, por exemplo, passeios pedagógicos, ciclos de palestras, visita a Institutos de Educação, então, isso não tem cunho de natureza assistencial, isso tem cunho de natureza educativa.

O TCE/MG também já tem posicionamento nesse sentido, da inclusão da bolsa-escola, e se incluindo bolsa-escola nessa despesa com manutenção do ensino, isso se reverterá em mais 4,1%, ou seja, ultrapassará bem mais os 25% necessários estabelecidos constitucionalmente.

Por fim, mesmo que a Casa não acate esses argumentos, entenda que essas despesas de fardamento, estagiários, bolsa-escola, não entrem nesses percentuais, devem ser sopesados por esta Casa a razoabilidade e a proporcionalidade, uma vez que a única irregularidade, suposta irregularidade de natureza mais grave seria essa, a não aplicação desse mínimo constitucional, mas, mesmo assim, se for feito um levantamento, se este Tribunal se convencer, podendo converter em diligência os índices constitucionais, os índices do IDEB colhidos no site do INEP, eles comprovam que durante a gestão do defendente, de 2009, 2011, 2012, aquelas metas estabelecidas pelo IDEB, que medem a taxa de evasão escolar, taxa de alunos matriculados, taxas de repetência, elas foram todas ultrapassadas na gestão do defendente, de 2009, 2011 e 2013, uma vez que o IDEB, como os senhores sabem, eles medem, estabelecem essas metas de 02 em 02 anos.

Então, se requer que se este Tribunal assim entender, diligenciar no sentido de comprovar, caso não se acate a inclusão das despesas de fardamento, bolsa-escola e estagiários, que este Tribunal converta esse julgamento em diligência, para comprovar essas afirmações com relação aos índices do IDEB, e aplicar a proporcionalidade e a razoabilidade, uma vez que esse foi o único ponto que pode macular, rejeitar as contas do ora defendente.

Por fim, em síntese, se computando o fardamento, 1,4%, estagiários, 4,8%, bolsa-escola, 4,1%, o limite de 25% estabelecido, o limite mínimo constitucionalmente será ultrapassado, e o defendente, sem dúvidas, aplicará o mínimo exigido constitucionalmente, com a conseqüente aprovação das suas contas.

É o que se requer, desde já. Muito obrigado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS - PROCURADOR:

O Ministério Público de Contas gostaria de pontuar alguns aspectos.

Em primeiro lugar, o argumento, segundo a qual, a lei não veda a inclusão de determinada despesa, dentre aquelas despesas consideradas com a educação, com todo o respeito, é um argumento que não pode ser considerado plausível, porque a técnica adotada pelo legislador foi estabelecer uma lista exaustiva das despesas que podem ser computadas.

Se formos considerar que o que não está vedado ali pode ser incluída, então, em tese, qualquer despesa poderia ser incluída dentro desse montante, principalmente se começarmos a fazer raciocínios que dizem assim: "Determinada despesa indiretamente acaba contribuindo com a melhoria da educação". Então, vamos considerar despesa com iluminação pública, porque dá segurança para o acesso do aluno à escola, despesa com qualquer tipo de renúncia fiscal, um benefício de carteira de estudante. Tudo isso pode colaborar diretamente com a melhoria da educação, mas não foi pontuado pela lei como despesa que possa ser integrada como despesa com educação.

E, quanto à interpretação constitucional do conceito, gostaria de lembrar que as aulas de Canutilho, lembrar do Princípio da Máxima Efetividade, a Constituição deve ser interpretada da maneira que mais, dentre de interpretações possíveis, aquela que dê mais efetividade ao dispositivo constitucional.

Se aceitarmos que se incluam despesas, que são despesas com assistência social, incluam essas despesas como educação, na prática, por exemplo, se tivermos mais 2% para somar de despesa com bolsa-escola, com merenda escolar, com investimento, na prática, sobrarão apenas 23% de recursos limitados à saúde.

Então, a inclusão de outras verbas, como despesas com educação, faz com que o gestor tenha que gastar menos com educação, e esse não foi o espírito do legislador constituinte ao estabelecer o limite.

Então, repito, já vi muito esses argumentos, a sociedade dizer: "Olha, não estão considerando essas despesas, que são tão relevantes para a educação, como despesa com educação". Esse argumento é um argumento falho, porque quando se diz que não é despesa com educação, não estamos dizendo que a despesa não é relevante, pelo contrário, ela é bastante relevante, deve ser cumprida com recursos de outras verbas, de outras rubricas e, não, com despesa com educação, porque a inclusão faz com que como está



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

acontecendo, ou já aconteceu com o município do Recife, porque nos anos mais recentes está havendo o cumprimento dos limites, então a inclusão faz com que o município tenha que gastar menos com educação e não foi esse o objetivo do legislador constituinte. Então pelo princípio da máxima efetividade, acredito que o conceito restritivo traz mais benefícios para manutenção e desenvolvimento do ensino, por isso o Ministério Público de Contas defende que seja mantido o entendimento da Casa no sentido de que essas despesas não são despesas com educação e portanto que a conclusão do processo seja no sentido do julgamento pela rejeição das contas.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS PEREIRA - RELATOR:

Sr. Presidente, o voto foi colocado em lista e a defesa apenas se ateve com relação a parte de educação. Pergunto se preciso ler todo o tópico, porque o entendimento meu é o mesmo que o Tribunal vem mantendo ao longo de anos.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Inclusive, nobre relator, o voto de V.Exa. vai ficar consignado, se encontra em lista e após o voto de V.Exa. antecipo, já registro o meu pedido de vista e já considerando, o voto de V.Exa. como sendo muito bem fundamentado, mas já externei em outras oportunidades a divergência de posição em relação à questão de estagiário, especificamente estagiário e fardamento, porque já pude consignar, por exemplo, com relação a fardamento, o artigo 70 dá uma interpretação e pedindo todas as vênias já externo minha divergência em relação à manifestação do *parket*, porque o artigo 70 diz expressamente o seguinte:

“Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento de ensino as despesas realizadas com vistas a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, ... compreendendo ...”

Ou seja, o próprio teor do dispositivo já sugere que pode haver outras despesas que não a enumerada nos incisos seguintes e, por outro lado, o próprio inciso VIII, do artigo 70 estabelece o seguinte: “Aquisição de material didático escolar e manutenção



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

de programa de transporte escolar". Aquisição de material didático escolar é o que seria fundamental para o desempenho do aluno em sala de aula, e pergunto: por que as melhores escolas do Estado, as escolas privadas, exigem fardamento? Porque entendem efetivamente, parece-me, que é essencial para o bom aprendizado dos alunos em sala de aula. E por outro lado, com relação aos estagiários até concordo que se pode fazer uma crítica em relação à presença de estagiários ou monitores para auxiliar professores, mas não se pode dizer *a priori* que esteja completamente excluída da finalidade, da melhora e do atendimento dos objetivos básicos das instituições educacionais. Pode-se até argumentar que por vias oblíquas há uma burla ao concurso público, mas aí já seria outro aspecto, caberia até fazer uma ressalva, mas não por conta disso excluir completamente desse índice esses valores.

Vou pedir vistas porque já votei, inclusive, no Pleno nesse mesmo sentido. Inclusive para lançar um olhar sobre a repercussão desses índices, porque observei no voto de V.Exa. que a questão central da rejeição foi efetivamente essa questão da educação que com a glosa, além de outros itens como merenda e me parece, também, a questão da bolsa educação, tirando todos esses itens, o índice seria 22,27%.

Vou pedir vistas para fazer uma análise em relação a essa repercussão e gostaria de fazer uma análise, inclusive, mais histórica, por exemplo, o exercício de 2011 como foi que decidiu o Tribunal? Porque estou também com um pedido de vista do exercício de 2005 e noto que no exercício de 2004, por exemplo, o Tribunal não glosou estagiário, ou seja, a sinalização do Tribunal em relação aquele exercício é que não, gestor você pode usar estagiário em sala de aula que vai ser considerado para o índice de educação. Então de uma certa forma, o gestor não pode ser surpreendido, isso é uma questão muito séria, o voto de V.Exa. é um voto que está substanciado, talvez na jurisprudência mais recente efetivamente da Corte, só gostaria de lançar esse olhar divergente em relação a esse item e logicamente vou me curvar em relação ao entendimento final do Tribunal em relação a esse tema, acho até que o Tribunal deveria lançar uma cartilha ou uma resolução para fixar de forma mais clara de forma mais clara, esses elementos para que os gestores não sejam pegos de surpresa.

Porque, por exemplo, estamos julgando aqui um exercício, é de 2012, talvez até mais próximo, mas há exercícios anteriores de 2005, 2006, que precisam ser julgados e o Tribunal não pode fixar um entendimento contemporâneo com a conta que foi, que já sofreu os efeitos do tempo e que naquela época o Tribunal já sinalizava positivamente para determinado tipo de despesa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Então, só vou pedir vista para ver exatamente a repercussão desses índices e trarei em breve o processo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RICARDO RIOS PEREIRA - RELATOR:

Apenas para, esse passado, vi o Tribunal em todos os anos, de 2006 até onde pude ver, todos os anos ele glosou essas despesas como não inclusas na manutenção de desenvolvimento do ensino.

Então, entende que não entra no cômputo, 2006, 2007. A única conta que foi aprovada foi em 2007, mas o Tribunal deixa claro no Acórdão que não é para ser computada.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Então, após o voto do relator, pedirei vista do processo. Fica suspenso o julgamento do presente processo.

VOTO DO RELATOR

Passo a decidir levando em conta o Relatório de Auditoria e a Defesa apresentada, bem como a Nota Técnica de Esclarecimento, no que toca aos seguintes aspectos:

1. DA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (Itens 2.1.1 a 2.1.4 do Relatório):

Apontou o Relatório de Auditoria, as seguintes irregularidades verificadas nos instrumentos de planejamento, tais sejam:

- Ausência na LDO do estabelecimento de parâmetros para fixação das remunerações do Poder Legislativo e de normas quanto ao controle de custos e avaliação de resultados dos programas orçamentários (item 2.1.2);
- Proposta de lei orçamentária sem os requisitos exigidos pela Lei nº 4320/64 (item 2.1.3);
- Não apresentação na LOA dos demonstrativos exigidos pelo STN, quais sejam: de observação dos mínimos constitucionais e de compatibilidade com as metas fiscais (item 2.1.3);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Programação financeira sem a presença de requisitos que a caracterize como tal, além do descumprimento do prazo para sua publicação (item 2.1.4);

A Defesa apresentada tratou as irregularidades supracitadas como meramente formais, não ensejadoras de emissão de parecer prévio pela rejeição.

De fato, à luz da jurisprudência, isoladamente tais apontamentos não possuem o condão de malsinar a prestação de contas a ponto de ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição.

Entretanto, são documentos cuja apresentação e conteúdo são exigíveis não por mera formalidade, mas por fornecerem informações e por proporcionarem um planejamento imprescindível aos entes para ele destinados.

Tanto assim, que a deliberação proferida por esta Corte nos autos do Processo TC nº. 1002427-0 (Prestação de Contas relativa ao exercício de 2009) já continha determinação acerca da matéria.

Destarte, permanece a irregularidade, a qual deve ser sanada pelo Executivo Municipal.

2. DA ANÁLISE FINANCEIRA E PATRIMONIAL (Itens 2.3.1 a 2.3.6.)

Quando da análise financeira e patrimonial, apontou a Auditoria:

- Divergência de valores da Dívida Ativa entre os demonstrativos apresentados na PC 2012 (R\$ 4.718.479.173,75) e os disponibilizados no Portal da Transparência -PCR, na internet: R\$ 4.720.410.702,91 (item 2.3.3);
- Divergência entre o demonstrativo da Dívida Fundada (R\$ 581.020.934,49) e o Balanço Patrimonial anexados à PC 2012: R\$ 580.843.638,45 (item 2.3.5);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Elevação do montante de precatórios (item 2.3.6);

A Defesa do Sr. João da Costa (Fls. 2263 - volume 12) alegou que as divergências apontadas pela Auditoria referentes à dívida ativa e a dívida fundada seriam ínfimas, inferiores a mil reais.

Quanto à elevação do montante de precatórios, a Defesa alegou que não houve elevação desproporcional, sendo o valor menor do que aquele relativo a 2010 e que seria normal ocorrer um acréscimo no decorrer dos anos.

Não assiste razão à Defesa.

A divergência apontada entre o demonstrativo da Dívida Ativa constante da Prestação de Contas e aqueles disponibilizados no Portal da Transparência foi de R\$ 1.931.529,16 e, quanto à Dívida Fundada, a divergência entre o respectivo demonstrativo e a Prestação de Contas, foi da ordem de R\$ 177.296,04.

Não entendo tais divergências como insignificantes como alegou a Defesa.

Permanece a irregularidade, bem como a necessidade da Prefeitura do Recife aprimorar seu sistema de contabilidade, com o objetivo de evitar distorções/divergências em seus demonstrativos.

Quanto à elevação do montante de precatórios inscritos no exercício ora sob análise, não vislumbro nos autos elementos capazes de fornecer maiores esclarecimentos acerca de origem, não tendo, portanto, como considerar como irregularidade.

3. DA ANÁLISE DA CONSISTÊNCIA DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELO MUNICÍPIO (Item 2.4. do Relatório):

No item 2.4 da peça técnica, demonstrou a Auditoria a existência de inconsistência entre as informações constantes das bases do Sistema de Gerenciamento de Recursos da Sociedade - SAGRES e a presente prestação de contas.

Mais uma vez a Defesa aduziu que esta Corte entende tal irregularidade como de natureza meramente formal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Inconsistências e divergências não podem ser, *a priori*, consideradas como irregularidades formais. Há de se analisar o contexto e a regularidade em que as mesmas acontecem.

Deve o Executivo Municipal adotar medidas para correção de tais irregularidades e divergências, bem como elaborar os seus demonstrativos em respeito às normas legais e contábeis, evitando inconsistências e divergências entre os valores neles contidos.

4. **DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO** (Item 6. do Relatório):

- **Ausência de elaboração do Plano Municipal de Educação** (item 6.1):

Conforme tratado no item (1) deste voto, relativo aos instrumentos de planejamento e orçamento, a Defesa entendeu se tratar de irregularidade meramente formal.

Reitero o posicionamento então exarado pela permanência da irregularidade e necessidade da Prefeitura saná-la, elaborando o seu Plano Municipal de Educação.

- **Percentual elevado da taxa de fracasso escolar** (item 6.2.1) e
- **Índice de Desenvolvimento da Educação abaixo da média nacional** (item 6.2.2):

Apontou a Auditoria o elevado percentual da taxa de fracasso escolar, bem como que o IDEB do Município se encontrava abaixo da média nacional.

A Defesa alegou ser descabido o apontamento da Auditoria, posto que o Ministério da Educação não teria publicado o IDEB para 2012 e que a gestão do Defendente foi eficiente na seara da educação.

Inicialmente, esclareço que, conforme já asseverou a peça técnica, o IDEB é medido bienalmente, por isso que a Auditoria embasou suas afirmações nos dados de 2011.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

No que pertine aos indicadores e índices da educação, não há uma ligação direta entre cumprimento de limite mínimo constitucional com dados de gestão. Estes, são ferramentas eficazes que permitem ao gestor visualizar o alcance das metas qualitativas no setor, a exemplo do IDEB, conhecido como "condutor da política pública em prol da qualidade da educação".

Destarte, entendo por recomendar que o gestor do Município do Recife intente esforços para melhorar os índices da educação, independentemente do cumprimento dos limites percentuais mínimos obrigatórios.

• **Da não aplicação do limite de 25% na manutenção e desenvolvimento do Ensino (item 6.3):**

Apontou o Relatório de Auditoria que o Município do Recife, no exercício de 2012 aplicou **22,27%** de suas receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descumprindo a exigência Constitucional contida no *caput* do artigo 212, que determina a aplicação mínima de 25% (Anexo VIII - fls. 2.233/2.234).

A Defesa refutou o apontamento, alegando seis situações distintas:

- a) A não inclusão dos restos a pagar não processados de 2011, pagos em 2012;
- b) A interpretação dada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação;
- c) A necessária inclusão das despesas com fardamento;
- d) A necessária inclusão das despesas com estagiários;
- e) A necessária inclusão das despesas com merenda escolar;
- f) A necessária inclusão das despesas com bolsa escola.

Quanto à não inclusão dos restos a pagar não processados de 2011 e pagos em 2012, alegou que os mesmos não foram inclusos, nos cálculos realizados pela Auditoria desta Casa, nenhum dos dois exercícios financeiros.

Anexou, às fls. 2.299/2.302, a relação dos restos a pagar do exercício de 2011 que teriam sido pagos/cancelados no exercício de 2012.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Afirmou que a não inclusão dos restos a pagar não processados no cálculo dos 25% na aplicação da educação ocorreu em todos os exercícios sob a gestão do ora Defendente (2009, 2010 e 2011).

Pugnou para que tal valor fosse incluído no cômputo dos 25% aplicados na educação, o que aumentaria o percentual em 7%, chegando a uma aplicação de 29,27%, superior ao mínimo exigido constitucionalmente.

No que se refere à interpretação dada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Defesa teceu diversas considerações sobre a "mens legis", alegando que o fato de não alcançar o percentual mínimo constitucionalmente estabelecido não macula as contas.

Advogou pela inclusão das despesas com fardamento, estagiários, merenda e bolsa escola no cômputo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Em relação ao fardamento escolar, a Defesa apresentou argumentos de ordem subjetiva, tais como "estimular o interesse da criança e do adolescente em retornarem a escola, o aumento da auto-estima e, conseqüentemente, da qualidade do ensino."

No que pertine à inclusão das despesas com estagiários, argumentou que tais dispêndios poderiam se enquadrar no inciso I (remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação) ou no inciso V (realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino), do art. 70 da Lei nº 9394/96.

Acrescentou que o estagiário contribui para o aperfeiçoamento da docência, colaborando com o professor na sala de aula e citou julgamento desta Corte no Processo TC n.º. 0601570-0, onde o Conselheiro João Campos teria se posicionado favoravelmente à inclusão de despesas com estagiários no cálculo ora em foco.

Quanto à inclusão das despesas com merenda escolar, aduziu acerca da importância da alimentação para o desenvolvimento físico, funcional e cognitivo das crianças e adolescentes.

Citou posicionamento isolado de Nobre Conselheiro desta Corte que, com fulcro no neoconstitucionalismo, entendeu como necessária a inclusão dos gastos com merenda no cômputo dos 25% da MDE (Processo TC nº. 1300703-8).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Já no que se refere à inclusão com despesas relativas à concessão de Bolsa Escola, argumentou a Defesa que não se trata de benefício de natureza assistencial, mas de hipótese prevista no artigo 70, inciso VI da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Esclareceu que o respectivo programa criado no âmbito Municipal do Recife através da Lei nº. 16.302/97 estabeleceu uma vinculação entre a concessão da bolsa e a permanência do aluno na escola, caracterizando, desta feita, a hipótese do artigo 70, VI da LDB supramencionada.

Afirmou que não se deve confundir a situação ora analisada com aquela relativa ao programa Bolsa Escola da União, o qual trata de um programa de renda mínima, vinculado à educação, mas com caráter assistencial, de acordo com a Lei Federal nº. 10.219/01.

Tendo a Equipe Técnica analisado os argumentos apresentados pela Defesa, elaborou Nota Técnica de Esclarecimento, onde ressaltou:

- Quanto à não inclusão dos restos a pagar não processados de 2011, pagos em 2012, afirmaram que: "foram computados para o cálculo do gasto com MDE, conforme consta do anexo VIII do Relatório de Auditoria (fls. 2.233), onde está registrado o valor de R\$ 36.669.830,53 na rubrica *restos a pagar não processados pagos no exercício*;"
- Quanto à interpretação dada à LDB, que a Defesa pugnou pela inclusão das despesas com fardamento, estagiários, merenda e bolsa escola no cômputo dos gastos com MDE, as quais foram analisadas separadamente;
- No que se refere à inclusão das despesas com fardamento, a Equipe Técnica ressaltou que a peça de Auditoria se baseou no entendimento prevalente neste TCE-PE, registrado na Decisão TC nº 0712/09, que ao abordar o tema do mínimo a ser aplicado na MDE, a qual determinou a não inclusão das despesas com merenda escolar, bolsa escola, fardamento escolar, estagiários e despesas de exercícios anteriores (artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Destacou, ainda, que o MEC, "em documento intitulado SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) - Perguntas e Respostas Frequentes, ao esmiuçar o art. 70 da Lei nº 9394/96, não faz menção a possibilidade de se considerar o fardamento como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, mesmo quando trata do inciso VII (aquisição de material didático escolar e manutenção de transporte escolar)".
- Quanto à inclusão das despesas com Estagiários, a NTE destacou que a Defesa apresentou posicionamento isolado de um julgador desta Corte, cuja tese não prevaleceu, conforme se infere da análise do julgamento do Processo relativo ao exercício posterior, TC nº. 0701717-0, no qual há expressa previsão de que despesas com estagiários não fazem parte do cômputo das despesas com MDE.
- Acrescentou citação já referida acerca do documento do MEC - SIOPE - Perguntas e Respostas Frequentes, o qual não comunga deste entendimento, visto que não faz referência ao trabalho dos estagiários ao explicar os incisos I e V do art. 70 em seu documento.
- Em relação à inclusão das despesas com merenda escolar, a NTE reiterou os termos do Relatório, valendo-se de jurisprudência desta Corte (Decisão TC nº. 0712/90) e do documento do MEC (SIOPE), que em seu item 4.4 esclarece, textualmente, que despesas com merenda escolar não se caracterizam como sendo de manutenção e desenvolvimento do ensino e que o próprio artigo 71 da LDB impede tal inclusão;
- Quanto à inclusão das despesas com bolsa escola, a Auditoria destacou que, a Defesa alegou que tais despesas não se revestiram de natureza assistencial, porém, ela mesma incorreu em contradição quando afirmou que as bolsas eram liberadas pelo Município, diretamente às famílias dos alunos. Citou, ainda, o artigo 71 da Lei 9394/96, o qual expressamente proíbe a inclusão de gastos de natureza assistencial como aplicação na MDE.

Desta feita, concluiu a Auditoria pela manutenção de todos os termos da peça técnica, tal seja, pela aplicação de tão somente 22,27% das receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e conseqüente descumprimento à exigência Constitucional contida no *caput* do artigo 212, que determina a aplicação mínima de 25%.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Oportuno citar que tal matéria vem sendo reiteradamente analisada por esta Corte de Contas (sob a minha relatoria no Processo TC n°. 0701692-0 - exercício de 2006), e sendo constatado o descumprimento ora em foco, desde o exercício financeiro de 2005.

Observo que na gestão do ora defendente (2009/2012), os dois processos que se encontram julgados (2009 e 2010) demonstraram aplicações da ordem de 20,67% e 22,72%, respectivamente.

Nos citados autos que relatei, demonstrei o meu entendimento de que a Decisão TC n°. 712/2009 não afastou a irregularidade de indevido cômputo das despesas com merenda, bolsa escola, fardamento e estagiários, mas apenas considerou-a como de pequeno potencial ofensivo.

Reitero que não comungo com o entendimento ali esposado, uma vez que desto a jurisprudência desta Casa acerca do tema (à exemplos: TC n°; 0902100-0, TC n°. 1002452-9, TC n°. 1002268-5 e TC n°. 1003919-0).

Desse modo, acolho o posicionamento da Auditoria.

A única margem de dúvidas merecedora de maior esclarecimento, parece-me a alegação do Defendente acerca do bolsa escola, uma vez que argumentou a Defesa que o programa criado no âmbito Municipal do Recife através da Lei n°. 16.302/97 estabeleceu uma vinculação entre a concessão da bolsa e a permanência do aluno na escola, caracterizando, desta feita, a hipótese do artigo 70, VI da LDB e não possuindo natureza assistencial.

Neste diapasão, peço vênias para citar trecho do brilhante parecer emitido pela Procuradora do MP de Contas, Dr^a Germana Laureano, nos autos do Processo TC n°. 1109474-6, no qual tece as seguintes considerações acerca do tema em epígrafe:

" ... A argumentação do Interessado não merece acolhida.

É que, a Lei Municipal n° 16.302/97, alterada pela Lei Municipal n° 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:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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 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: Introduz 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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

§ 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, integrou o Programa Bolsa Escola Municipal ao Programa Bolsa Família Federal, servindo para repisar 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 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 vinculada 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. 1º 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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais.

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

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

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. 6º 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 considerados 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. 4º. Grifo meu

Posteriormente, ainda no âmbito federal, a Lei nº 10.836, de 09.01.2004, unificou vários programas assistenciais da União sob a denominação de Bolsa Família, mantendo-se o condicionante acerca da frequência escolar, vejamos:

"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](#)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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.

(...)

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:

"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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

§ 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

Em análise, diante de todas essas normas citadas, forçoso 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.

É que 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.

Em verdade, embora que a Lei Municipal nº 16.302/97 permitisse a liberação de recursos diretamente às famílias dos alunos, esta verba era denominada de "auxílio financeiro". Ademais, o Processo em análise encerra Prestação de Contas do exercício financeiro de 2007 - 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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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 esse aluno 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 de assistência social, 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 verbis*:

"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. 394/96);

EFETUAR O PAGAMENTO DAS CONTAS DE ENERGIA ELÉTRICA ATÉ O DIA DE VENCIMENTO DA FATURA, PARA EVITAR A INCIDÊNCIA DE ENCARGOS MORATÓRIOS."

Concluo, pois, considerando grave o reiterado descumprimento do artigo 212 da CF/88, entendo tal irregularidade de tamanho potencial ofensivo, capaz de macular as presentes contas.

Mister acrescentar, ainda, que o nobre advogado do processo em tela protocolou expediente neste Tribunal (PETCE nº. 20.303/2015 - fls. 2358 a 2376), recebido em meu gabinete em 10.04.2015, no qual tenta, mais uma vez, alegar o cumprimento do limite constitucional para aplicação no desenvolvimento do ensino em 2012, alegando, desta feita que:

- a) Os restos a pagar não processados do exercício de 2012 não foram incluídos na prestação de contas de 2013, conforme item 1.1.3 do Apêndice VIII do Relatório de Auditoria do exercício de 2013 (Doc. 02 do referido expediente);
- b) Em 2013, foram pagos restos a pagar não processados do exercício de 2012 e os mesmos não foram considerados, **em 2013**, para o cômputo do percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino daquele exercício (2013);
- c) Uma vez que os restos a pagar não processados em 2012 se encontram sem destinação, devem ser computados, para fins



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

de verificação do limite constitucional, no exercício de 2012, em respeito ao princípio da verdade material.

No referido expediente, o casuístico ainda destacou que se encontra tramitando na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n°. 2728/2007, o qual institui a obrigatoriedade dos uniformes estudantis nas escolas públicas e propõe a alteração do artigo 70, inciso VIII da LDB para autorizar a *"aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de fornecimento de uniforme estudantil e transporte escolar"*.

Aduziu que a utilização de fardamento tem papel relevante na vida educacional dos alunos da rede pública, equiparando aos materiais didáticos, transporte escolar, bem como à merenda, devendo ser considerados para fins de cumprimento do limite constitucional.

Concluiu, requerendo a conversão do julgamento em diligência, para que os autos retornem à auditoria, a fim de confirmar as informações prestadas, especialmente em relação ao cômputo dos restos a pagar.

Entendi por não deferir tal requerimento, pelas razões que exponho, as quais demonstram não assistir razão aos argumentos apresentados.

No que se refere à alegação de não inclusão dos restos a pagar não processados em 2012 pagos em 2013, inicialmente destaco que tal fato não ocorreu. Do próprio documento anexado ao expediente em tela como "doc. 02" (Apêndice VIII do Relatório de Auditoria do exercício de 2013) é possível constatar, no item **1.2.3**, que foi considerado o montante de R\$ 42.759.184,80 relativos a Restos a pagar não processados, pagos no exercício.

Ademais, mesmo que não tivesse sido corretamente considerado tal cômputo no exercício de 2013, isso não ensejaria sua inclusão no exercício de 2012, posto que neste último, são considerados os não processados de 2011, o que de fato ocorreu e já foi devidamente demonstrado nesta análise.

No que pertine a não inclusão do valor despendido com fardamento escolar, transporte e merenda, sem desmerecer a importância dos mesmos na vida educacional dos alunos, mas atendo-nos aos ditames legais, não cabe a alegar a aplicação de teor de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

um projeto de lei, em tramitação. Isso sem destacar que estamos no exercício de 2015 e as contas analisadas são relativas ao exercício de 2012.

Desse modo, mantenho o entendimento anteriormente adotado de descumprimento do artigo 212 da CF/88, destacando que tal irregularidade é capaz de macular as presentes contas.

5. DA APLICAÇÃO NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE
(Item 7.3.1):

Apontou a peça de Auditoria, que a Prefeitura da Cidade do Recife não aplicou 15% nas ações e serviços públicos de saúde.

De acordo com o levantamento realizado, o total das despesas realizadas nas ações e serviços públicos de saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde alcançou um percentual de 1,66% (Anexo XI deste relatório), descumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Demonstrou também a peça técnica, no seu Anexo XI-B, que através das Secretarias Municipais de Saúde e Serviços Públicos, houve a aplicação de percentual de 13,59%.

Considerou, desta feita, como percentual aplicado nas ações e serviços públicos de saúde, apenas aquele realizado através do FMS.

A Defesa se insurgiu contra tal apontamento, alegando que deveriam ser considerados, para efeito da apuração do limite aplicado, as despesas correlatas realizadas pelos outros órgãos afins, no caso, a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Serviços Públicos.

Dessa forma, afirma que se somando o gasto com ações e serviços públicos de saúde realizado pelo FMS (1,66%) com o despendido pelas outras Secretarias (13,59%) chega-se a 15,25%, alcançando o mínimo exigido pelo art. 77, III, do ADCT da Constituição Federal.

Entendo que não se pode afirmar que a aplicação em serviços públicos de saúde do Município do Recife não alcançou o limite



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

legal de 15%, uma vez que o dispêndio total atingiu 15,25, consideradas as aplicações através das Secretarias.

Entretanto, observo que a irregularidade constatada é o descumprimento ao artigo 77, § 3º do ADCT, a qual enseja a expedição de recomendação para que a Prefeitura da Cidade do Recife realize todas as despesas relativas às ações e serviços públicos de saúde através do Fundo Municipal de Saúde.

6. DO DEFICIT ATUARIAL DO RECIFIN (Item 9.3 do Relatório)

Demonstrou o Relatório de Auditoria, que o Município do Recife possui dois fundos financeiros - o RECIPREV e o RECIFIN - os quais compõem a Autarquia Municipal de Previdência e Assistência à Saúde dos Servidores e são responsáveis pelos pagamentos das aposentadorias e pensões dos servidores públicos efetivos dos Poderes Executivo e Legislativo, incluindo-se suas autarquias e fundações.

O RECIFIN é composto pelos servidores municipais admitidos até 16/12/1998 em regime de repartição simples, e se encontrava, quando da Auditoria em situação de extinção, não recebendo novas inscrições de participantes.

Quando da análise da situação previdenciária, apontou a peça de Auditoria que houve necessidade de cobertura de insuficiência financeira eventual da ordem de R\$ 158.091.272,91 (fls. 509), bem superior ao previsto na reavaliação atuarial.

Evidenciou ainda, em tabela às fls. 2.203/2.204 -vol.11, a existência de um deficit atuarial da ordem de R\$ - 10.689.171.926,06.

Com base no Parecer Atual, esclareceu que "a despesa previdenciária deste grupo encontra-se em um patamar superior ao valor da arrecadação com a contribuição do grupo, uma vez que o quantitativo de aposentados e pensionistas é muito próximo ao quantitativo de ativos. No entanto, num segundo momento, esses gastos começarão a reduzir, fazendo com que o custo previdenciário passe a ser decrescente, reduzindo gradativamente até a completa extinção do grupo, é o que atesta o parecer."



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Cumpra observar que a "segregação de massa", ou seja, a separação dos segurados em dois grupos distintos, a partir da definição de uma data de corte, sendo um grupo intitulado de Plano Financeiro e o outro de Plano Previdenciário, tem sido utilizada como tentativa de equacionar o imenso problema previdenciário vivenciado no país, tanto nos regimes próprios, como no regime geral.

Em sua quase totalidade, os regimes previdenciários veem enfrentando a necessidade de encontrar uma saída para garantir a solidez dos mesmos, através do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como os benefícios atuais e futuros.

Portanto, quando da segregação de massa, na parte intitulada de Plano Financeiro, as contribuições estabelecidas no plano de custeio que são pagas pelo Ente, servidores e inativos/pensionistas, devem ser suficientes para o pagamento dos benefícios, mas não têm o objetivo de acumular recursos.

As insuficiências financeiras (déficits atuariais) são arcadas pelo Ente/Tesouro, não através da instituição de novas e crescentes alíquotas de contribuição patronal, mas sim através do pagamento direto (ou compromisso de pagamento direto presente e futuro).

O que verifico, no caso concreto do Recifin é exatamente a situação ora explicitada. Houve a segregação da massa e frente a existência de um conseqüente deficit atuarial, a necessidade de cobertura da insuficiência financeira pela Prefeitura Municipal.

Não há, pois o que se falar em "irregularidade" na adoção da segregação, nem na cobertura pelo Ente Municipal.

Porém, diante dos fatos relatados pela Auditoria quanto à cobertura da insuficiência financeira em quantia bem superior àquela prevista na reavaliação atuarial, demonstra a necessidade da Prefeitura do Recife procurar, em suas reavaliações atuariais, espelhar tal necessidade dentro de uma maior realidade fática, objetivando não comprometer recursos não previstos no orçamento municipal.

Levo ao campo das recomendações.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

7. DA DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (Item 8.3)

Verificou a Auditoria, a ausência de destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, de acordo com a Política Nacional, tendo como consequência imediata a ausência da percepção dos recursos oriundos do ICMS socioambiental.

A Defesa alegou não caber à Auditoria apontar que não houve destinação ambientalmente adequada e que a Prefeitura vinha envidando esforços para melhorar a situação do Município.

Acrescentou que ainda se encontrava dentro do prazo para se adequar as novas normas, não tendo havido descumprimento da regra legal.

Inicialmente cabe destacar que, conforme asseverou a Auditoria, as informações acerca da destinação dos resíduos sólidos foram obtidas através do Ofício da CPRH/DCFP (fls. 2.059/2.061).

Quanto à não destinação adequada dos resíduos sólidos, impende ressaltar que, apesar de, à época, o Município ainda se encontrar dentro do prazo legal para sua implantação, o fato de não tê-lo feito, além de ter impedido o Município de auferir recursos do ICMS Socioambiental, expôs a população a uma gestão inadequada de resíduos sólidos, trazendo riscos potenciais à saúde e à qualidade de vida dos munícipes.

Acrescento que, apesar das alegações da Defesa quanto aos esforços que teria envidado, não trouxe aos autos nenhuma prova de suas afirmações.

Destarte, entendo mantido o apontamento de que a sua não implantação impediu o recebimento dos recursos do ICMS Socioambiental.

8. DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA (Itens 12.1 a 12.3.)

Quanto à transparência na gestão fiscal, apurou a Auditoria:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Não disponibilização de sistema com informações consolidadas de todos os Poderes e órgãos municipais (item 12.1);
- Ausência de indicação da fonte do recurso na classificação orçamentária da despesa (item 12.1);
- Não disponibilização do lançamento da receita (item 12.1);
- Ausência de registro de competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (item 12.2.1);
- Inexistência de serviço de informações ao cidadão (item 12.2.2).

A Defesa, genericamente alegou possuir um site online com informações de sua administração e que tais fatos constituem irregularidades meramente formais.

Embora não se apresentem, à luz da jurisprudência deste Tribunal, máculas capazes de malsinar a prestação de contas, evidenciam a necessidade de adoção de medida corretiva por parte da Administração Municipal.

Levo ao campo das recomendações.

Isto posto, e,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, a Nota Técnica de Esclarecimento e a Defesa apresentada;

CONSIDERANDO as deficiências constatadas nos instrumentos de planejamento;

CONSIDERANDO as divergências constatadas nos demonstrativos financeiros do Município do Recife;

CONSIDERANDO as inconsistências verificadas nas informações prestadas pelo Município;

CONSIDERANDO a ausência de elaboração do Plano Municipal de Educação;

CONSIDERANDO o percentual elevado da taxa de fracasso escolar;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSIDERANDO o Índice de Desenvolvimento da Educação abaixo da média nacional;

CONSIDERANDO a **reincidência** da não aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino do percentual mínimo de 25% a que se refere o art. 212, tendo sido atingido no exercício de 2012 o percentual de **22,27%**;

CONSIDERANDO as reiteradas decisões deste Tribunal, segundo as quais, para fins de cálculo do mínimo constitucional de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, estão excluídas despesas com merenda escolar, fardamento escolar, estagiários e bolsas de estudo, conforme dispõem os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96;

CONSIDERANDO que as ações e serviços públicos de saúde foram realizadas também através das Secretarias Municipais de Saúde e Serviços Públicos e não apenas do Fundo Municipal, demonstrando descumprimento ao preconizado no artigo 77, § 3º do ADCT;

CONSIDERANDO a existência de cobertura financeira do Plano Financeiro do RPPS em valor superior ao previsto na reavaliação atuarial;

CONSIDERANDO a ausência de destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, tendo como consequência imediata a ausência da percepção dos recursos oriundos do ICMS socioambiental;

CONSIDERANDO as deficiências constatadas na Transparência Pública;

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 da Cidade do Recife a **REJEIÇÃO** das contas do então Prefeito, Sr. João da Costa Bezerra Filho, relativas ao exercício financeiro de 2012, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco,

E ainda,

RECOMENDO, que o Prefeito do Município de Recife, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação desta deliberação:

- Realize um levantamento para identificar os principais riscos e dificuldades encontradas na cobrança da dívida ativa, de modo a estabelecer medidas com o objetivo de melhorar seus indicadores e aumentar suas receitas próprias;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Promova a atualização do Demonstrativo da Dívida Fundada, de maneira que este seja condizente com a realidade expressa no Balanço Patrimonial;
- Atente para a situação dos órgãos da administração indireta do Recife, no tocante aos princípios da moralidade e da eficiência administrativa;
- Adote providências no sentido de estudar a viabilidade de realização de concurso público para a Sanear, visto que o quadro de pessoal desta autarquia é composto exclusivamente por cargos comissionados;
- Atente para a possível incapacidade operativa do Geraldão, evitando as terceirizações de suas atividades programáticas principais;
- Atente para a situação da CSURB e CTTU, providenciando a conjugação de capital privado ao seu capital social e a constituição deste sob a forma de sociedade anônima;
- Providencie para que a EMPREL desenvolva atividades comerciais lucrativas, de forma a justificar sua existência como Empresa Pública;
- Adote providências para que as entidades da Administração Indireta, especialmente as empresas públicas e sociedades de economia mista, possuam maior autonomia administrativo-financeira;
- Providencie para a racionalização do modelo municipal de Assistência Social, adotando as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), em especial quanto ao comando único na execução da despesa com assistência social, evitando a fragmentação desta entre FMAS e IASC;
- Não inclua, para fins de apuração do percentual na manutenção de desenvolvimento do ensino os recursos despendidos com merenda escolar, bolsa escola, fardamento escolar, estagiários e despesas de exercícios anteriores;
- Atente para a necessidade de crescimento dos índices de aprovação na prova Brasil (IDEB), assim como, dos altos índices de reprovação escolar na Cidade do Recife;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Adote as providências necessárias para que a aplicação dos recursos financeiros destinados às ações e serviços públicos de saúde seja realizada por meio do Fundo Municipal de Saúde;
- Atente para que suas reavaliações atuariais, espelhem a necessidade das coberturas financeiras dentro de uma maior realidade fática, objetivando não comprometer recursos não previstos no orçamento municipal;
- Zele pela confiabilidade das informações contábeis de modo que evidenciem a real situação patrimonial do Município;
- Efetue a correta destinação dos resíduos sólidos de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme disposto na Lei Federal nº 12.305/10, de modo a garantir o recebimento dos recursos do ICMS Socioambiental;

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Peço vista do processo.

ASF/PH/MV/MAM/ACS