

Processo: 1101604
Natureza: CONSULTA
Consulente: Luís Eduardo Falcão Ferreira (Prefeito)
Procedência: Prefeitura Municipal de Patos de Minas
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

TRIBUNAL PLENO – 20/10/2021

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. ORÇAMENTO. EDUCAÇÃO. AQUISIÇÃO DE TABLETS. MANUTENÇÃO DE JARDINS. ART. 70 DA LEI NACIONAL N.º 9.394/96. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. CÔMPUTO NO PERCENTUAL CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NO ENSINO. POSSIBILIDADE.

1. A aquisição de *tablets* para distribuição aos alunos da rede municipal pode ser custeada por recursos dedicados às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.
2. A manutenção dos jardins, a poda de árvores e a conservação dos gramados das unidades escolares também poderão ser financiadas com estes recursos.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) admitir a Consulta, por unanimidade, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG, nos termos da proposta de voto do Relator;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, diante das razões expendidas no voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, nos seguintes termos:
 - a) a aquisição de *tablets* para distribuição aos alunos da rede municipal pode ser custeada por recursos dedicados às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino;
 - b) a manutenção dos jardins, a poda de árvores e a conservação dos gramados das unidades escolares também poderão ser financiadas com estes recursos;
- III) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie, em especial do art. 210-D do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Acolhida, em parte, a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de outubro de 2021.

MAURI TORRES
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 20/10/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta encaminhada a este Tribunal de Contas pelo Sr. Luís Eduardo Falcão Ferreira, Prefeito de Patos de Minas, por meio da qual formula as seguintes indagações:

“É possível considerar as despesas com aquisição de *tablets*, para distribuição aos alunos da educação básica, como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, atendendo ao artigo 70 da Lei 9.394/96?

É possível considerar as despesas com manutenção de jardins, podas de árvores e conservação de gramados, das unidades de educação básica, como despesas com atividades-meio conforme prevê o artigo 70, V da Lei 9.394/96?”

Em 20/4/21, a consulta foi distribuída à minha relatoria (peça n.º 03). Em 24/4/21, determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (peça 04) e, posteriormente, à Diretoria de Controle Externo (peça 06), a fim de que se manifestassem sobre a matéria.

Em 18/5/21, a Coordenadoria emitiu o seu relatório técnico (peça 05), nos termos do art. 120-B, § 2º, do Regimento Interno, por meio do qual constatou que esta Corte não enfrentou, direta e objetivamente, os questionamentos nos termos formulados.

A Diretoria de Controle Externo do Municípios, por seu turno, apresentou estudo em 20/7/21 (peça 08), com a seguinte conclusão:

“Por todo o exposto, tendo como referência as indagações do consulente e a legislação atual ligada à matéria, entende-se que poderiam ser consideradas as despesas com a aquisição de *tablets* para distribuição aos alunos como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; e as despesas com manutenção de jardins, podas de árvores e conservação de gramados nas unidades de educação básica, como despesas com atividades-meio, desde que as instalações encontrem-se dentro dos prédios escolares, para uso exclusivo de alunos da rede pública e, não, do público em geral.”

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO**Admissibilidade**

Preliminarmente, conheço da presente Consulta, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade elencados nos incisos I a V do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno desta Casa, sendo inquestionáveis a legitimidade da parte e a pertinência do assunto versado, que está posto em tese e é afeto à competência deste Tribunal.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Admito.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Admito.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também admito.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Admito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também admito.

FICA APROVADA A PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Mérito

Indaga o consulente, em tese, se as despesas com aquisição de *tablets*, para a distribuição aos alunos da rede municipal, bem como aquelas com manutenção dos jardins, podas de árvores e conservação dos gramados, podem ser computadas como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, em face do disposto no art. 70 da Lei Nacional n.º 9.394/96.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, em seu relatório, concluiu que os questionamentos propostos pelo consulente, nos exatos termos por ele suscitados, ainda não foram objeto de deliberação desta Corte de Contas.

Destacou, todavia, que o Tribunal Pleno, ao apreciar a Consulta n.º 841.948 (8/11/12), assentou que as despesas com Telessala-Telecurso 2000, modalidade de educação semipresencial, poderiam ser classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e custeadas pelo Fundeb, nos termos do art. 70 da Lei n.º 9.394/96.

Quanto à manutenção de jardins e poda das árvores, colacionou excerto do parecer emitido na Consulta n.º 684.917, de relatoria do Cons. Elmo Braz Soares, na sessão de 08/9/04:

“A Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, ao relacionar no seu artigo 70, de forma taxativa, as despesas que podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento de ensino, inclui, no inciso V, a **‘realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.’**

Considerando o caráter restritivo da norma e a preocupação do legislador com a não dispersão dos recursos destinados à educação deve-se considerar que as atividades-meio referidas no já citado artigo 70, inciso V, da LDB são, tão-somente, aquelas necessárias, indispensáveis à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de ensino. **Não se trata,**

portanto, de quaisquer atividades-meio, mas apenas daquelas que mantenham e sustentem o regular funcionamento dos sistemas de ensino, bem como as que desenvolvam, expandam a oferta e aprimorem a qualidade desses sistemas.”

A Unidade Técnica, por seu turno, tomando como referência o Manual de orientação do Novo Fundeb (disponível em: www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf), frisou que as despesas com aquisição de *tablets* poderiam ser enquadradas na categoria “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino” (art. 70, II, da Lei 9.493/96).

Quanto às despesas com manutenção de jardins, podas de árvores e conservação de gramados das unidades de educação básica, salientou:

“Nesse sentido, em termos práticos, a conservação das áreas verdes nos ambientes escolares colabora para a manutenção e sustentação do sistema de ensino uma vez que uma gestão equilibrada das áreas verdes pode agir sobre o bem-estar dos alunos na absorção de ruídos, na atenuação do calor e consequentemente pode proporcionar lazer e educação ambiental para seus frequentadores, entre tantos outros benefícios.”

Antes de adentrar propriamente o mérito do questionamento, destaco que os recursos do Fundeb, com novo modelo proposto pela EC n.º 108/2020 e regulamentação fixada na Lei Nacional n.º 14.113/2020, devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (os Municípios devem utilizar recursos do Fundeb na educação infantil e no ensino fundamental; os Estados no ensino fundamental e médio).

Dessa forma, o mínimo de 70% (setenta por cento) desses recursos (excluídos aqueles relativos à complementação da União – VAAR, valor anual por aluno) devem ser destinados à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. A fração restante (de no máximo 30%), e pertinente à questão ora posta, deve ser aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, assim consideradas aquelas tratadas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n.º 9.394, de 1996).

Por sua vez, a LDB – advinda do processo de reforma educacional iniciado no ano de 1996 – apresenta, em seu artigo 70, os gastos nomeados como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, referenciados no art. 212 da Constituição. Conforme conceituado no referido art. 70, são consideradas ações de “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE” todas aquelas cujo objetivo é promover educação de qualidade para todos, ou seja, ações voltadas à obtenção do objetivo básico das instituições educacionais em todos os níveis:

“Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.”

No âmbito deste Tribunal, estabelece-se, na Instrução Normativa n.º 13/2008:

“Art. 5º Considerar-se-ão despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino as que se refiram a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino (como energia elétrica; água; telefone; aquisição de suprimentos de informática; materiais de consumo – gás de cozinha, utensílios);
- 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 (como serviços de vigilância e **limpeza das escolas públicas**);
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas direcionadas pelos municípios à educação básica (creche, pré-escola e fundamental) e pelo Estado ao ensino fundamental e médio, desde que devidamente comprovada a inexistência de vagas na rede pública de ensino;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar (como livros, excluídos: uniformes, mochilas, pastas e calçados);
- IX - manutenção de programas de transporte escolar, inclusive combustível, considerado este, quando devidamente comprovado seu consumo nos referidos programas.” (Destaquei.)

No já referenciado Manual de Orientação do Novo Fundeb, editado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, do Ministério da Educação, buscou-se fixar exemplos mais concretos do que se enquadraria em cada um dos incisos do art. 70. A meu sentir, acorde com a Unidade Técnica, a aquisição de *tablets* pode ser enquadrada na categoria “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino” (art. 70, II, da Lei 9.493/96), descrita no Manual nos seguintes termos:

“À aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino:

- Aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino;
- Ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino;
- Aquisição de mobiliário e **equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema da educação básica pública** (ex.: carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, **computadores**, televisores, antenas, etc.);

- Manutenção dos equipamentos existentes (ex.: máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos, etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (ex.: tintas, graxas, óleos, energia elétrica, etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (ex.: reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões, etc.);
- Reforma, total ou parcial, de instalações físicas (ex.: rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades etc.) do sistema da educação básica.” (P. 44. Destaquei.)

Em tempo, cabe sobrelevar a importância do acesso à rede mundial de computadores, sobretudo quando considerado o atual contexto pandêmico em que as aulas virtuais tornaram-se a única alternativa à continuidade do ensino. A aquisição de materiais que possibilitem o amplo acesso, inclusive aos estudantes de baixa renda, contempla, indubitavelmente, o zelo da Administração com a educação e com o educando.

Ademais, é inelutável a virtualização dos processos de aprendizagem que, inclusive após o retorno das aulas presenciais, tendem a ampliar-se, mormente quando consideramos a globalização e a conjuntura de uma sociedade cada vez mais conectada à distância.

A aquisição de *tablets* para a utilização por alunos da rede municipal mostra-se portanto relevante, sobretudo considerando-se o cenário supracitado e a necessidade de viabilizar acesso às aulas remotas a todos. Além disso, a própria LDB traz como princípio a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (art. 3º, inciso I) o que, na conjuntura atual, poderia ser assegurado por meio destes aparelhos.

Não bastasse, os *tablets* adquiridos com a verba do Fundeb teriam destinação coletiva, tal como um livro didático, por exemplo. É dizer: ao término do ano letivo, os aparelhos seriam devolvidos à unidade escolar para uso por outros estudantes. É essa a linha de intelecção adotada por esta Corte de Contas, conforme se depreende do parecer emitido em resposta à Consulta n.º 876.341, de lavra do Conselheiro Cláudio Terrão, na sessão do Tribunal Pleno de 07/8/12:

“Os gastos com a aquisição de uniformes, pastas e calçados não podem ser computados como despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino, na medida em que tais itens não têm destinação coletiva, como ocorre, por exemplo, com os livros, conforme entendimento assentado nas Consultas n. 676994, de 28/04/04, n. 655694, de 27/02/02 e n. 450921, de 17/09/97, bem como no art. 5º, inciso VIII, da Instrução Normativa nº 13/2008 deste Tribunal.”

Lado outro, no que tange à manutenção dos jardins, a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino foi descrita nos seguintes termos no supracitado Manual:

“Despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais pode-se destacar: diversos (ex.: de vigilância, de **limpeza e conservação**, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino (ex.: papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas etc.).” (P. 45. Destaquei.)

É possível afirmar que as ações para a conservação dos jardins e a poda das árvores, desde que constrictas ao perímetro da instituição de ensino, configuram atividades-meio, na espécie conservação do espaço. Conclusão distinta seria insustentável, uma vez que, tal como as atividades de limpeza, reconhecidamente computáveis nos 30% não vinculados do Fundeb, a manutenção do espaço externo das escolas é essencial para o bom funcionamento da unidade escolar.

Por fim, conforme bem pontuado pela Unidade Técnica, saliento que as áreas beneficiadas pela utilização destes recursos devem ater-se aos limites dos prédios escolares, para uso exclusivo dos alunos da rede pública, e não do público em geral.

Tecidas essas considerações, acolho o estudo técnico.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, em preliminar, manifesto-me pela admissão da consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

No mérito, proponho seja fixado prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

“A aquisição de *tablets* para distribuição aos alunos da rede municipal, contanto que sucedida de devolução ao término do ano letivo, pode ser custeada por recursos dedicados às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim também a manutenção de jardins, a poda de árvores e a conservação dos gramados das unidades escolares poderão ser financiadas com estes recursos, desde que as áreas beneficiadas estejam restritas ao perímetro escolar e atendam exclusivamente aos estudantes.”

Cumpram-se as disposições do art. 210-D do Regimento Interno.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, eu divirjo apenas com relação às duas condicionantes que existem na redação final.

A que se refere a obrigatoriedade de devolução de *tablets* e a que se refere ao perímetro escolar e atender exclusivamente aos estudantes.

Na minha visão, quanto ao necessário controle sobre os bens colocados à disposição dos alunos tais como os *tablets*, é plenamente possível que a administração promova outras maneiras a instrumentalizá-lo, que não necessariamente a sua devolução.

Aliás, a consulta nem fala se o *tablet* vai sair ou não da escola.

Restringir a atuação do gestor a essa medida, penso que importa uma ingerência indevida e sem razoabilidade.

Da mesma maneira, considerando um cenário em que as atividades educacionais podem desdobrar-se em múltiplas ações de aproximação da escola à comunidade na qual ela está inserida, penso que restringir a manutenção de jardins, dos gramados e a realização de poda a perímetro escolar ou a áreas que atendem exclusivamente aos estudantes, fragiliza a iniciativa de abertura da escola a uma diversidade de pessoas que dela fariam um bom proveito.

Basta pensar na utilização do espaço escolar em eventos tais como realização de feiras de cultura ou de ciências, cursos, oferta de esportes, ou outras atividades culturais, enfim, injustificável no meu sentir, a restrição aposta na resposta.

Sendo assim, eu proponho que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

“a aquisição de *tablets* para a distribuição aos alunos da rede municipal pode ser custeada por recursos dedicados às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim também, a manutenção de jardins, a poda de árvores e a conservação dos gramados nas unidades escolares poderão ser financiadas com esses recursos.”

É como voto, pedindo vênica.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho a manifestação do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Eu também, senhor Presidente.

Eu acho que a questão do controle é lícita a todo bem público. Então, o ente público que deverá estabelecer, da melhor forma possível, esse controle.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Conselheiro Gilberto Diniz, o senhor acompanha o Conselheiro Cláudio Terrão?

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acompanho o voto divergente do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Eu acompanho também, o Conselheiro Cláudio Terrão, porque inclusive aquele entendimento final e atendo exclusivamente aos estudantes.

Hoje há uma perspectiva de abertura das escolas para comunidade. Elas acabam também, atendendo à comunidade e mesmo na questão do *tablet*, eu acho que é uma questão de decisão do gestor municipal a respeito de destinação após o uso.

Então, eu acompanho também, o voto divergente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente!

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Também, pela mesma forma, eu acompanho o Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu também vou acompanhar a divergência aberta pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

ENTÃO, FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO. VENCIDO, EM PARTE O CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * * *

sb/fg

