INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
11ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 27.03.2013.
PROCESSO TC Nº 1300703-8
EMBARGOS DE DECLARAÇÃO INTERPOSTOS PELO MUNICÍPIO DO RECIFE, POR MEIO DO SECRETÁRIO DE ASSUNTOS JURÍDICOS E PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO, DR. RICARDO DO NASCIMENTO CORREIA DE CARVALHO, AO ACÓRDÃO TC Nº 2242/12(PROCESSO TC Nº 1109474-6)
RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, LUIZ ARCOVERDE FILHO
PRESIDENTA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

RELATÓRIO

Embargos de declaração interpostos pelo Município do Recife, por meio do Secretário de Assuntos Jurídicos e Procurador Geral do Município, Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho, ao Acórdão TC nº 2242/12, publicado no Diário Oficial Eletrônico em 22/01/2013, exarado nos autos do Processo TC nº 1109474-6, que negou provimento a recurso ordinário, mantendo o Parecer Prévio que recomendou à Câmara Municipal do Recife a aprovação com ressalvas das contas do Prefeito no exercício de 2007, Sr. João Paulo Lima e Silva.

Embora o parecer prévio tenha sido pela aprovação com ressalvas, a insurgência do Município do Recife é com relação ao registro de que não houve o cumprimento do limite constitucional de aplicação de 25% das receitas de impostos na manutenção do ensino, trazendo como consequência a impossibilidade de obter garantia da União em empréstimos internacionais.

Os embargos alegam contradições que têm como origem informações, por mim prestadas na sessão de julgamento do recurso ordinário, acerca dos valores e da inclusão/exclusão dos gastos com merenda escolar e estagiários no cálculo do limite. A informação questionada foi de que os cálculos da auditoria teriam considerado os gastos com merenda escolar e estagiários custeados com recursos próprios municipais, o que não corresponderia à realidade. Alegam ainda obscuridade no que se refere à consideração dos gastos com fardamento na aplicação do mínimo exigido.

Solicitei análise da área técnica (fls. 14).

Em resposta, foi apresentada a Nota Técnica de Esclarecimento de fls. 83 a 90:

2 ANÁLISE DA DEFESA

São apresentadas, a seguir, cada uma das contradições e obscuridades cuja análise foi solicitada, as considerações do julgamento, bem como a conclusão de cada um desses pontos.

2.1. 1ª CONTRADIÇÃO LEVANTADA: Valores da Merenda Escolar custeados com recursos do FNDE e com Recursos Próprios

A) Conteúdo da deliberação impugnada

A seguir é exposto em pormenores o conteúdo da narração considerada contraditória, efetuada pelo Relator:

> [...] Com relação à merenda escolar, foram gastos R$ 31.000.000,00 (trinta e um milhões) pela Prefeitura da Cidade do Recife, dos quais R$ 24.000.000,00 (vinte e quatro milhões) com recursos da União, do Fundo Nacional da Educação. A Auditoria excluiu apenas R$ 24.000.000,00 do cálculo. Considerou, inclusive, R$ 7.000.000,00, aproximadamente, com o complemento do Município. Já seria questionável. Foram considerados os gastos com recursos próprios. Os recursos da União foram excluídos, aqui, a título de merenda, como são a exemplo de convênios. Foram excluídos vários valores de convênio da União, porque nos gastos não podem ser considerados os valores, dos convênios. Isso é verdade, tanto para a parte de merenda, como de estagiários. [...]

B) Contradição apontada pela Defesa

A Defesa esclarece que há contradição nos valores considerados pelo Relator, no qual a incoerência diz respeito aos gastos com Merenda Escolar pelo Fundo Nacional de Educação – FNDE, no montante de aproximadamente R$ 24.000.000,00 e aqueles oriundos dos recursos próprios do Município, que giraram em torno de R$ 7.000.000,00, os quais já haviam sido considerados pela Auditoria. Informa, ademais, que fora realizada a exclusão dos valores provenientes do FNDE e a inclusão dos valores com recursos próprios do Município (f. 02).

A Defesa informa, ainda, que os valores alocados através de Transferências do FNDE (Fonte 104) é da ordem de R$ 8.389.165,21 e os valores referentes aos Recursos Próprios do Município (Fonte 100) somam o valor de R$ 24.687.905,61.

Finalmente conclui que a contradição se configura na inversão dos valores de despesas referentes ao FNDE e do Município por Fonte.

C) Análise

Em consideração ao exposto procedeu-se análise do conteúdo dos Relatórios de Auditoria, Processos TCE-PE nº 0801828-5 e TCE-PE nº 0802132-6, e documentos do SOFIN (f. 15, 38) – Relatório de Acompanhamento da Execução da Despesa do Exercício por Função, Programa e Fonte, Relatório de Acompanhamento da Execução da Despesa por Subelemento e Demonstrativo da Despesa por Órgão, Funções,

Subfunções e Programas por Projetos, Atividades e Operações Especiais.

Em primeira acepção, as adições e as exclusões compreendidas na apuração do Mínimo da Receita de Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, estão delineadas na Lei Federal n° 9394/96 (LDB), conforme definido em seu artigo 70 e 71. Nesse diapasão, gastos com merenda escolar, fardamento escolar, estagiários, bolsa escola e despesas de exercícios anteriores são despesas que não se constituem como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Verificou-se, na documentação em análise, que na apuração feita pela auditoria do total aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi considerado o volume de recursos aportados na Educação (Total do Órgão: Secretaria de Educação Esporte e Lazer acrescida da despesa pertinente à Secretaria de Serviços Públicos, Função Educação, Subfunção Ensino Fundamental, Programa Manutenção e Conservação das Instalações e Equipamentos Públicos, Fonte 112 - Compl. Limite Constitucional) perfazendo o valor de R$ 357.811.585,07 (f. 78, 79).

Do valor global supracitado foram deduzidas as despesas com ensino médio e ensino fundamental. Posteriormente foram adicionados os valores referentes ao montante da Reciprev na função Educação.

Em seguida, foram realizadas as deduções com Merenda Escolar (fonte 100 – Recursos ordinários não vinculados), no valor de R$ 24.833.273,63 (f. 21). Frisa-se que este valor deve ser excluído do cálculo, uma vez que o objetivo é a averiguação do limite constitucional estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

Impende esclarecer que os valores alusivos ao subelemento Merenda Escolar – custeadas por Transferências do FNDE (fonte 104) com valor de R$ 6.347.173,26 (f. 22) – foram deduzidas entre as exclusões dos Convênios Diversos no Relatório de Auditoria (f. 56), pormenorizadas no Anexo 1, conforme Relatório de Acompanhamento da Execução da Despesa do Exercício por Função, Programa e Fonte (f. 22).

Em essência, evidencia-se a correta exclusão de R$ 31.180.446,89 referente à Merenda Escolar (fontes 100 e 104).

Nesse âmbito, vislumbra-se que o Relator equivocou-se meramente entre a denominação das fontes e seus respectivos valores.

Consoante o demonstrado, as exclusões foram corretamente aplicadas, ao contrário do que imaginara o relator ao indagar: "Já seria questionável". Entrementes, essas deduções já se encontravam corretamente empregados no cálculo do Relatório de Auditoria (f. 54 a 56), não importando, portanto, em nenhuma alteração nos gastos com despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nem no índice atingido.

2.2. 2ª CONTRADIÇÃO LEVANTADA: Valores dos Estagiários

A) Conteúdo da deliberação impugnada

Evidencia-se, em sequência, o teor da deliberação considerada controversa:

> [...] Estagiários também. O valor total das despesas com estagiários foi de R$ 16.700.000,00, dos quais R$

> 13.000.000,00 com recursos da União. O valor que foi abatido no cálculo da Auditoria foi apenas os R$ 13.000.000,00, consideraram, também, os valores com os estagiários, custeados com os recursos próprios municipais. Então, essa discussão perde um pouco o sentido porque a exclusão teria sido por conta de terem sido recursos da União, e não recursos próprios; e os 25% incidem sobre recursos próprios. Restariam, apenas, fazendo essas considerações, em relação ao pagamento de estagiários. [...]

B) Contradição apontada pela Defesa

A Defesa comunica a existência de outra contradição concernente aos valores considerados pelo Relator com recursos da União e oriundos dos Recursos Ordinários do Município.

Outrossim, afirma que na decisão prolatada há afirmação de que a auditoria apurou a ocorrência de um gasto com Estagiários no montante aproximado de R$ 16.700.000,00, consistindo, na verdade, no valor de aproximadamente R$ 13.000.000,00 de recursos da União. Informa, ademais, que este valor foi abatido do cálculo da Auditoria.

Expõe haver contradição entre o afirmado pelo Relator e as informações contidas nos autos, originando a inversão entre os valores efetivamente transferidos pela União e aqueles oriundos de recursos próprios.

Complementa que nas despesas com Merenda Escolar se verificou um maior dispêndio de Recursos Próprios em relação aos despendidos pela União através do FNDE.

Nessa seara, acrescenta que os recursos efetivamente despendidos pelo Município, para pagamento de despesas (Fonte 112) com Estagiários é da ordem de R$ 15.882.999,89, enquanto os oriundos de Transferências do FNDE, portanto, da União (Fonte 104) corresponde ao valor de R$ 3.198.813,55.

C) Análise

Mediante averiguação aos documentos, foi possível constatar que os valores despendidos com o subelemento Estagiários, no montante de R$ 13.526.411,26 (fonte 112 - limite constitucional), foram deduzidos no cálculo da Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Relatório de Auditoria (Processo TC nº 0802132-6), f. 56 -, esta exclusão é justificada por não se constituírem como de manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância ao emanado pela Lei Federal nº 9.394/96, artigos 70 e 71, bem como em Decisões proferidas por este Tribunal de Contas, tais como a Decisão TC nº 712/2009:

> PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER DA PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (EXERCÍCIO DE 2006)
>
> DECISÃO T.C. Nº 0712/09
>
> PROCESSO TCE-PE Nº 0701717-0
>
> [...]

> 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,
>
> [...]
>
> Outrossim, que sejam observadas pelos gestores atuais as seguintes 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 nº 9.394/96); ... (grifamos)

Por sua vez, as despesas com Estagiários provenientes de recursos da fonte 104 - Transferência do FNDE, no valor de R$ 3.198.813,55 (f. 27) –, foram excluídas no bojo das deduções dos Convênios Diversos, em virtude de também não se caracterizarem com despesa na manutenção e desenvolvimento do ensino e de não pertencerem à fonte 112, que é o cerne para se calcular o total das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Em vista disso, os gastos financiados com a fonte 104 também devem ser expurgados dessa apuração, conforme realizado nos cálculos da Auditoria.

Impende aclarar que o valor abatido do cálculo, referente a Estagiários, consoante Relatório de Auditoria, foi de R$ 16.725.224,81, compreendendo:

a) o valor de R$ 13.526.411,26, oriundo da fonte 112 – Limite Constitucional;

b) o valor de R$ 3.198.813,55 da fonte 104 – Transferência FNDE.

Nesse diapasão, houve equívoco por parte do Relator, no que tange à menção ao montante deduzido, bem como, às fontes envolvidas.

Consoante o demonstrado, as exclusões foram corretamente aplicadas pela auditoria.

2.3. 3ª CONTRADIÇÃO LEVANTADA: Erro Material

A) Conteúdo da deliberação impugnada

Em seguida é aposta a narrativa do Relator:

CONSELHEIRO LUIZ ARCOVERDE FILHO (RELATOR):

> Se incluir o fardamento, é que, dentro dessa discussão toda, como merenda já foi considerado e estagiário também, os recursos municipais e os recursos da União não podem ser considerados, não porque é merenda, nem porque é estagiário, mas porque é recurso da União, não pode, porque é como uma espécie de convênio, aumentaria pouquíssimo. Se tiver uma máquina aqui posso fazer o

cálculo. O valor de estagiário, para se ter uma idéia, o gasto total na educação, tirando todas as exclusões, foi R$ 301.000.00,00, incluindo R$ 5.000.000,00, passaria a R$ 306.000.000,00, e a isso não se tem como chegar a R$ 25% só com esse acréscimo.

B) Contradição apontada pela Defesa

A Defesa declara a existência de divergência entre os cálculos elaborados pela Auditoria, constantes no Relatório Preliminar de Auditoria e a Nota Técnica de Esclarecimento, e a narrativa do Relator.

Nesse contexto, divulga que os valores apontados pela Auditoria como sendo da Merenda Escolar e Estagiários foram excluídos do cômputo do limite constitucional em sua integralidade. Ademais, afirma que nos cálculos realizados pela Auditoria foram demonstrados como deduções os valores de R$ 24.941.933,63 (Merenda Escolar) e R$ 13.526.411,26 (Estagiários), os quais ao final da apuração foram excluídos da composição do Limite Constitucional, restando como resultado o total de R$ 301.387.494,25 referente a gastos com despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Em prosseguimento, os defendentes apontam como expressão do Relator que os valores referentes à Merenda Escolar e Estagiários compuseram a apuração do limite de gastos com MDE relativos aos recursos do Município, e que esses valores demonstrados e deduzidos dizem respeito aos recursos FNDE.

Outrossim, afirma que a contradição evidencia-se à vista de que os valores relativos à Merenda Escolar e Estagiários não foram incluídos no cálculo para apuração do MDE, bem como os valores excluídos são os efetivamente despendidos pelo Município do Recife, provenientes de receitas de impostos, os quais deveriam, por sua natureza, integrar o cômputo de gastos com MDE.

Por fim requer o saneamento da contradição, no sentido de serem incluídos os valores relativos a Merenda Escolar (R$ 24.941.933,63) e Estagiários (R$ 13.526.411,26) na apuração dos valores com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

C) Análise

É cogente informar que houve uma inversão na declaração, proferida pelo Relator, acerca dos valores de Estagiários. Ao ser pronunciado que o valor despendido com Estagiários na fonte 104 - transferências do FNDE - equivaleria ao montante de R$ 5.000.000,00, deve-se compreender o valor de R$ 3.198.813,55. Tal afirmação é patenteada na apresentação das tabelas coligidas (f. 74), oriundas dos Processos TCE-PE nº 0801828-5 e TCE-PE nº 0802132-6, que embasaram os cálculos em comento, além do Relatório de Acompanhamento da Execução da Despesa por Subelemento (f. 27) - do SOFIN. Outrossim, convém esclarecer que a fonte 104 não pertence à apuração da MDE, e por estar abrangida no montante dos recursos globais de financiamento da função Educação, deve ser alijada do cálculo.

Por sua vez, os valores despendidos com a rubrica Estagiários, custeados pela fonte 112 (Limite Constitucional), correspondendo ao valor de R$ 13.526.411,26, devem ser deduzidos do cálculo da MDE por não encontrar abrigo na Lei nº 9.394/96 (LDB), conforme realizado nos cálculos da Auditoria.

Essa atitude é reforçada pela jurisprudência oriunda de deliberações desta Corte de Contas, tais como Decisão TC nº 0712/2009 já exposta no item anterior.

Em suma, as despesas com Estagiários, tanto para a fonte 104 (Transferência do FNDE), quanto para a fonte 112 (Limite Constitucional), que perfazem o montante de R$ 16.725.224,81, devido às justificativas dispostas, não podem ser adicionadas ao cálculo para apuração da MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

Seguindo o mesmo raciocínio, as despesas com Merenda Escolar, custeadas pela fonte 100 – Recursos não vinculados -, no valor de R$ 24.833.273,63 (f. 21), bem como as despesas com Merenda Escolar lastreadas por recursos da fonte 104 - Transferências do FNDE, com valor de R$ 6.347.173,26 (f. 22), que conjuntamente perfazem o montante de R$ 31.180.446,89, foram excluídas, por força de não se constituírem como recursos provenientes da fonte 112 – Limite Constitucional, para o cálculo do total aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino –MDE, e, por se encontrarem abrangidas no volume de todas as receitas para a função Educação, devem, por conseguinte, ser retiradas do cálculo da MDE.

3 CONCLUSÃO

Arrimado ao exposto acima, esta Auditoria considera esclarecidas as contradições levantadas pelo recorrente, as quais, em sua essência, não são suficientes para alterar o entendimento desta Corte de Contas sobre a irregularidade relativa ao não atendimento pela Prefeitura do Recife ao limite de despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2007. Ademais, compreende-se como correto o conteúdo dos cálculos realizados pela Auditoria, para todos os itens.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, os embargos declaratórios devem ser conhecidos, atendidos os pressupostos de admissibilidade.

No mérito, acompanho a análise da Nota Técnica de Esclarecimento.

Com efeito, as contradições foram minudentemente esclarecidas na Nota Técnica sem, contudo, haver qualquer alteração meritória.

Nos cálculos da auditoria não foram considerados os gastos com merenda escolar e estagiários, tenham sido eles custeados com recursos próprios ou transferidos pela União. Fiz

uma leitura errada do quadro de fls. 3003/3004, vol. 16, do processo de prestação de contas.

Registro que concordo com a exclusão, tanto que consta do inteiro teor da deliberação o meu questionamento quanto à inclusão dos valores custeados com recursos próprios.

Quanto à obscuridade referente à inclusão ou não dos gastos com fardamento, esclareço que nas discussões, apenas para argumentar, fiz um exercício rápido sobre a influência da inclusão dos dispêndios com fardamento no cálculo do limite constitucional. Reforço o meu entendimento, baseado em precedentes deste Tribunal, sobre a não inclusão dos gastos com fardamento.

Apenas com o intuito de ser mais preciso no exercício de argumentação, até mesmo porque o Cons. João Campos registrou o seu entendimento de que deveriam ser considerados os gastos com fardamento no cálculo do limite, esclareço que se forem incluídos os gastos com fardamento no montante de R$ 5.360.300,00, os valores percentuais nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino passaria para 24,13%.

E, continuando com o exercício, motivado pelo posicionamento do Cons. Dirceu Rodolfo na sessão de julgamento do recurso ordinário sobre a inclusão dos gastos com merenda, registro que caso fossem inclusos os gastos com merenda escolar custeados com recursos próprios no montante de R$ 24.841.933,63, o percentual passa a ser de 25,66%, ultrapassando o mínimo exigido. Incluindo-se os gastos com merenda (recursos próprios) e fardamento passa a 26,08%.

Por fim, como o Cons. João Campos também cogitou a inclusão dos gastos com estagiários, o percentual de aplicação, caso sejam incluídos os gastos apenas com estagiários, no montante de R$ 13.526.411,26, o percentual passa a ser de 24,77%. Incluindo-se também o fardamento, passa a 25,19%. E, incluindo-se a merenda, além dos estagiários e do fardamento, passa a 27,14%.

Por essas razões,

Considerando a Nota Técnica de Esclarecimento de fls. 83 a 90;

Conheço dos presentes embargos de declaração, atendidos os pressupostos de admissibilidade, e, **no mérito**, **dou-lhes provimento**, apenas para esclarecer que os gastos com merenda escolar, estagiários e fardamento, independentemente se custeados com recursos próprios ou de convênios com a União,

não devem e não foram incluídos no cálculo da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – PRESIDENTE

Eu gostaria de lembrar aos Conselheiros que esse voto do Conselheiro Luiz Arcoverde Filho cria, através de precedentes já existentes, uma jurisprudência em relação à questão. Então, fica claro que três itens fundamentais não entram nos cálculos da aplicação dos 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino: merenda escolar, estagiários e fardamento. Independentemente se custeados com recursos próprios ou de convênios com a União, não devem ser incluídos no cálculo do limite dos 25% .

Todos os senhores estão de acordo com o voto do Conselheiro Luiz Arcoverde Filho?

CONSELHEIRO MARCOS LORETO:

Ele está votando os embargos, dizendo o que não computou na época, não é isso?

CONSELHEIRO LUIZ ARCOVERDE FILHO – RELATOR

Vou esclarecer. Na decisão original não foram considerados esses itens no cálculo equipe da auditoria: 23,7% foi o total apresentado sem considerar esses pontos. Não foram incluídos.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – PRESIDENTE

Mas V.Exa. acha que não devem ser incluídos.

CONSELHEIRO LUIZ ARCOVERDE FILHO – RELATOR

Sim, que não devem ser incluídos.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

V.Exa., no caso concreto, julga as contas regulares, com ressalvas.

CONSELHEIRO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR

O julgamento original já foi regular, com ressalvas. Nós estamos votando os embargos no recurso ordinário que manteve a deliberação original.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

No processo original, eu já havia colocado a minha posição, especialmente em relação a fardamento e estagiário.

CONSELHEIRO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR

Se incluir fardamento e estagiário, o percentual altera. E os embargos declaratórios versam sobre essa polêmica, porque eu dei uma informação, no julgamento do recurso, que não correspondia à realidade. Houve contradição. No julgamento do recurso ordinário, houve uma discussão, e V.Exa. sinalizou que incluiria esses valores, e eu, no momento, disse que esses valores já haviam sido incluídos pela equipe de auditoria, quando não haviam sido. Eu fiz uma leitura equivocada do quadro e dei a informação de que esses valores tinham sido incluídos pela auditoria. Eu havia entendido que a equipe de auditoria tinha incluído esses valores porque o quadro deixou margem a dúvidas. Eu fiz uma leitura errada. Então, os embargos foram, justamente, em cima desses pontos.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

Sra. Presidente, peço vênia para dar provimento parcial ao presentes embargos de declaração, para que se incluam no cálculo do percentual mínimo(25%) na aplicação da manutenção e desenvolvimento de ensino os valores referentes a gastos com fardamento e estagiários, mantendo a coerência do meu posicionamento no julgamento referente ao recurso ordinário. Agradeço ao eminente Relator pelo esclarecimento.

CONSELHEIRO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR

Com fardamento e estagiário, passa para 25,19%. Eu fiz todas as simulações já por conta dessa questão.

DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA -PROCURADORA GERAL

Se a memória não me falha, houve um processo anterior, não sei se o Relator foi o Conselheiro João Campos, que V.Exa., Conselheiro Dirceu Rodolfo, ficou de trazer um estudo.

CONSELHEIRO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR

Foi no processo do recurso ordinário.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

Eu o acompanhei em relação à merenda.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Eu tenho uma construção exegética em cima do neoconstitucionalismo e que passa pela inclusão da merenda. Muito embora, a leitura do texto constitucional, de forma mais fria, nos moldes da doutrina exegética da subsunção, leva a crer que a merenda já estaria fora, inclusive o Município do Recife já a excluiu da LDO, salvo engano. Eu tenho o entendimento, numa construção, como eu disse, a partir do noeconstitucionalismo, de que a merenda deve entrar, porque, primeiro, sem a merenda há a evasão escolar; e, segundo, sem a merenda, não há condições físicas, psicológicas e mentais de se ter uma boa cognição. Esse é o meu entendimento.

Agora, com relação a fardamento e com relação a estagiários, eu vou acompanhar o voto do de V.Exa., Conselheiro Luiz Arcoverde Filho, e já deixo aqui a minha preocupação com essa questão dos percentuais. A gente vem aqui aprovando, desaprovando. A gente vem, de uma certa forma, titubeando, a gente não tem um encaminhamento preciso, ao passo que o Ministério público vem se posicionando de forma mais empedernida. Lembro-me que, nas Câmaras, a Dra. Maria Nilda, que tem um trabalho muito interessante sobre isso, pugna pelos 25% de forma castiça, por entender que é mínimo. Eu, particularmente, não vou "nem tanto ao mar nem tanto a terra". Acho que a gente tem que por uma vez por todas, quando for trabalhar com esses índices, se é 21%, 22%, 23%, 24%, trazer os elementos do BI de educação e saber como estão os indicadores. E, a partir dos indicadores, construir o entendimento do caso concreto a despeito do percentual. O que a gente tem aqui são percentuais que ora são aprovados com 22%, 23%, 21%; outros a gente condena por bobagem, 23,9%, sem nenhuma justificativa, sem nenhum conhecimento vertical em cima da realidade fática da efetividade das políticas de educação.

De forma que, daqui para frente, a gente vai precisar trazer novos elementos, senão a gente entra numa situação de insegurança jurídica muito grande.

DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA -PROCURADORA GERAL

Eu para esclarecer, Sr. Conselheiro, já que V.Exa. se reportou à Dra. Maria Nilda, quero acrescentar que não só a Dra. Maria Nilda, mas há uma unanimidade no Ministério Público de Contas no sentido de que o percentual estabelecido na Constituição Federal, realmente, é o mínimo. Não significa que, aqueles municípios que aplicaram percentuais superiores àquele estabelecido, tenham as suas contas consideradas de logo aprovadas. Quando ultrapassar, eu acho que o Tribunal não tem que verificar unicamente valores, tem que verificar se houve, realmente, o cumprimento; se aqueles valores despendidos trouxeram proveitos para a sociedade. Isso é que é importante. Mas o mínimo, realmente, tem que ser observado.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Só para complementação, Sra. Presidente, eu já externei o meu posicionamento, mas quero dizer que eu não estou fazendo tábula rasa da importância do fardamento, que é um elemento que, realmente, traz dignidade ao aluno. A gente sabe que na rede oficial há alguns pobres, outros muito mais pobres e outros miseráveis. Então seria uma medida rasoura que traz dignidade aos alunos, mas se pode fazer isso através de política de assistência social. Não, necessariamente, incluindo no cálculo dos 25% da educação. É isso o que eu quero dizer: não sou absolutamente contra.

Há a exegese, muito bem colocada pelo Conselheiro João Campos, sobre a importância do fardamento escolar como elemento de dignidade do aluno, mas eu acredito que, analisando a Lei de Diretrizes e Bases e o que se pressupõe como elemento finalístico do limite mínimo de 25% na aplicação de educação, tudo leva a crer que é o tipo de despesa que pode estar dentro de uma política de assistência social.

CONSELHEIRO ROMÁRIO DIAS

Data vênia do Conselheiro Relator, conheço os embargos de declaração e, no mérito, dou-lhes provimento parcial para a inclusão dos itens fardamento e estagiários no cálculo dos 25%.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – PRESIDENTE

Eu gostaria de parabenizar o Conselheiro Dirceu Rodolfo pela colocação feita sobre a relação indicadores na educação, principalmente no quesito que fala do fracasso escolar, e eu acho que é importante novamente se alertar para o uso do portal da educação, no qual os dados estão claríssimos. E se esta Corte não tiver uma posição em relação à priorização do ensino fundamental, o ensino fundamental de Pernambuco ficará, no mínimo, entre os piores do nosso país, pelo monos, a maioria dos municípios. Se quiserem apresentaremos, temos esses dados, em uma reunião administrativa para que se veja que, se esta Corte não tiver um posicionamento, vai ser responsável também pelo piores índices do ensino fundamental deste país.

É uma coisa muito importante esta decisão. É como a questão da previdência. Na próxima segunda-feira, nós estaremos apresentando na reunião administrativa uma quadro sobre a gravidade da previdência, para que se veja a importância de um voto referente à questão dos fundos de previdências.

Quero, portanto, parabenizar V.Exa. por ter lembrado essa questão de que o percentual tem que ter uma relação. Tem que está correlacionado com a questão da qualidade efetiva do ensino.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

Sra. Presidente, aproveitando a oportunidade, a título de sugestão, nós poderíamos editar súmula nesse sentido, até mesmo para que os jurisdicionados tenham parâmetros seguros, para que não fique no campo do achismo, ora entra ora não entra, por exemplo: fardamento, há uma apostila do MEC que sugere isso, mas é preciso que esta Corte dite os parâmetros. Então, será uma contribuição muito grande, se editarmos súmula que oriente o jurisdicionado em relação ao bom gasto com educação. Acho que a gente poderia se debruçar sobre isso em uma reunião administrativa, logicamente com a participação fundamental do Ministério Público, para que seja fixada uma orientação segura em relação a esse tema para os jurisdicionados.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

Para a gente sumular essa questão dos gastos com educação, seria a CCE, com o conhecimento da jurisprudência deste Tribunal, Auditoria Geral e Ministério Público de Contas. Independente do juízo de valor das contas, porque, às vezes, tem 23,8% ou 23,9% e vai ser regular, com ressalvas, mesmo, dependendo do conjunto. Não quer dizer que está correto com a educação não. Está falha, agora essa falha é suficiente para declarar uma regularidade de contas? Aí é outra história. Agora, dizer o que entra ou o que não entra é necessário.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – PRESIDENTE

E se a qualidade da educação corresponde, porque eu não sei se Quixaba gasta 25% em educação, mas Quixaba tem um ensino fundamental de qualidade nacionalmente reconhecido.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Eu quero dizer, Sra. Presidente, que essa questão dos indicadores é um caminho sem volta para esta Corte, porque, por exemplo, se um município vem gastando menos de 23%, 22%, 21%, então há indícios que esse é um fator que leva a idéia de um IDEB ruim, mas não se tem certeza. É preciso se aprofundar para saber se é isso mesmo.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – PRESIDENTE

O que V.Exa. está dizendo foi confirmado, no ano passado, na área de saúde. O município que mais gastou na área de saúde, extrapolou os 15% constitucional da área de saúde, é o que tem os piores índices na área de saúde. Então, não adianta você gastar 20% e ter os piores índices. Onde é que se está gastando? Se está gastando ou contabilizando? Por isso é que hoje estamos com essa visão de Tribunal de resultados. Não adianta ver só contas, números, temos que ver o desempenho das políticas públicas, que é o verdadeiro Tribunal de resultados.

CONSELHEIRO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR

Então, até por uma questão de ordem, acho que,na coleta dos votos, dár-se o empate, porque ao considerar estagiários e fardamentos, o percentual passa de 25%.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

Mas eu fui vencido.

CONSELHEIRO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR

A questão é que o recurso ordinário é em cima da fixação do percentual de 23,7%. Embora tenha sido aprovada, com ressalvas, a reclamação é em cima das consequências desse posicionamento do Tribunal. O prefeito não se torna inelegível. Nada disso. Mas isso traz conseqüências para o município, porque a União não poderá ser a fiadora de empréstimos internacionais. Essa é a reclamação do Município. Tanto é que o recorrente é o Município. A questão está em cima da inclusão desses valores e, consequentemente, da mudança do percentual.

No julgamento do recurso ordinário, houve essa polêmica; e eu dei a informação, contraditória, de que a equipe de auditoria havia incluído esses valores - que tinham sido custeados com recursos do próprio município - nos cálculos dos 25% e, na verdade, não foram. Os embargos declaratórios é justamente em cima dessa questão: da contradição de eu ter afirmado, e todos terem concordado, de que haviam sido incluídos, quando, na verdade, não foram. De fato é contradição, porque os percentuais mudam. Na hora que se inclui - no caso da merenda - a merenda com recursos municipais, já passa dos 25%. Se forem incluídos fardamento e estagiários, também passa de 25%.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Então, V.Exa., cogita um efeito modificativo.

CONSELHEIRO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR

Acho que é uma consequência lógica da inclusão.

I No momento em que se considera a merenda, passa dos 25%; então, não tem há mais ressalvas, porque as ressalvas foram por contas dos 23,7%.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO

Meu voto é acompanhando o entendimento do Relator.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Eu vou refluir o meu voto, e vou agora justificar. Na realidade, eu tenho aquele entendimento, no que diz respeito à merenda; mas vou me submeter à farta jurisprudência desta Casa - até que nós tenhamos um entendimento diverso de que a merenda não entra -, até porque isso já consta de algumas leis de diretrizes orçamentárias. Então, eu estou refluído o meu voto com base na farta jurisprudência desta Casa que exclui a merenda, muito embora em outros opinativos e outros votos eu possa vir a trazer a tese para que este Pleno discuta e aprofunde o problema, para, aí sim, modificar-se completamente a jurisprudência desta Casa para incluir a merenda.

Em face do exposto, acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – PRESIDENTE

Por maioria, contra o voto dos Conselheiros Romário dias e João Carneiro Campos, foi aprovado o voto do Relator.

PRESENTE A PROCURADORA GERAL, DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA.
FT/W