



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DE DELIBERAÇÃO

4ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 28.01.2015

PROCESSO TCE-PE Nº 1301811-5

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. JOÃO PAULO LIMA E SILVA,
PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008,
AO PARECER PRÉVIO EMITIDO POR ESTE TRIBUNAL SOBRE AS SUAS
CONTAS (PROCESSO TCE-PE Nº 0902100-0)

ADVOGADOS: DR. WLADIMIR CORDEIRO DE AMORIM - OAB/PE Nº 15.160;

DRA. CAROLINA RANGEL PINTO - OAB/PE Nº 22.107

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

PRESIDENTE: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

CONSELHEIRO CARLOS PORTO:

Peço vista dos autos.

MAM/RB



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DE DELIBERAÇÃO

16ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 29.04.2015

PROCESSO TCE-PE Nº 1301811-5

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. JOÃO PAULO LIMA E SILVA,
PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008,
AO PARECER PRÉVIO EMITIDO POR ESTE TRIBUNAL SOBRE AS SUAS
CONTAS (PROCESSO TCE-PE Nº 0902100-0)

ADVOGADOS: DR. WLADIMIR CORDEIRO DE AMORIM - OAB/PE Nº 15.160;
DRA. CAROLINA RANGEL PINTO - OAB/PE Nº 22.107

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

PRESIDENTE: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO CARLOS
PORTO, NA SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA NO DIA
28.01.2015.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Peço vista dos autos.

MV/RB



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DE DELIBERAÇÃO

39ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 14/10/2015
PROCESSO TCE-PE Nº 1301811-5

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. JOÃO PAULO LIMA E SILVA,
PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008,
AO PARECER PRÉVIO EMITIDO POR ESTE TRIBUNAL SOBRE AS SUAS
CONTAS (PROCESSO TCE-PE Nº 0902100-0)

ADVOGADOS: DR. WLADIMIR CORDEIRO DE AMORIM - OAB/PE Nº 15.160;
DRA. CAROLINA RANGEL PINTO - OAB/PE Nº 22.107

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

PRESIDENTE: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO RANILSON
RAMOS, EM SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA NO DIA
29/04/2015.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO:

Peço vista dos autos.

PH/RB



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DE DELIBERAÇÃO
44ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 18/11/2015
PROCESSO TCE-PE Nº 1301811-5
RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. JOÃO PAULO LIMA E SILVA,
PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008,
AO PARECER PRÉVIO EMITIDO POR ESTE TRIBUNAL SOBRE AS SUAS
CONTAS (PROCESSO TCE-PE Nº 0902100-0)
ADVOGADOS: DR. WLADIMIR CORDEIRO DE AMORIM - OAB/PE Nº 15.160;
DRA. CAROLINA RANGEL PINTO - OAB/PE Nº 22.107
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO CARLOS
PORTO, EM SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA NO DIA
14/10/2015.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Peço vista dos autos.

/RB



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DE DELIBERAÇÃO

27ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 03/08/2016
PROCESSO TC Nº 1301811-5

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. JOÃO PAULO LIMA E SILVA,
PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008,
AO PARECER PRÉVIO EMITIDO POR ESTE TRIBUNAL SOBRE AS SUAS
CONTAS (PROCESSO TCE-PE Nº 0902100-0)

ADVOGADOS: DR. WLADIMIR CORDEIRO DE AMORIM - OAB/PE Nº 15.160;
DRA. CAROLINA RANGEL PINTO - OAB/PE Nº 22.107

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

PRESIDENTE: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO RANILSON
RAMOS, EM SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA NO DIA
18/11/2015.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. João Paulo Lima e Silva contra o teor do Parecer Prévio exarado nos autos do Processo TCE-PE nº 0902100-0, recomendando a rejeição de suas contas, na qualidade de Prefeito do Recife, no curso do exercício financeiro de 2008.

A deliberação objurgada apresenta a seguinte fundamentação:

CONSIDERANDO a não aplicação em ações e serviços públicos de saúde do mínimo constitucionalmente exigido, tendo sido aplicado apenas o percentual de 11,74%;

CONSIDERANDO a reincidência da não aplicação dos mesmos valores despendidos com saúde através do Fundo Municipal de Saúde, desobedecendo ao preceito do artigo 77, § 3º, do ADCT além de determinação deste Tribunal;

CONSIDERANDO a reincidência da não aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino do percentual mínimo de 25% a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal, tendo sido atingido o percentual de apenas 21,86%;

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

EMITIU a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 25 de outubro de 2012,

Parecer Prévio, em que recomenda à Câmara Municipal do Recife a REJEIÇÃO das contas do Prefeito, Sr. João Paulo Lima e Silva, relativas ao exercício financeiro de 2008, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Em suas razões recursais, o interessado suscita, de início, a nulidade da deliberação atacada, ao argumento de que não analisadas as impugnações, formuladas ao ensejo da Defesa, a respeito dos cálculos de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, e de investimentos na área de saúde, configurando, em sua ótica, cerceamento de defesa.

Detalha a arguição, anotando que não fora enfrentado o questionamento afeito à indevida dedução, das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, dos restos a pagar não processados, no volume de R\$ 4.992.831,37, tampouco aquele pertinente à indevida dedução, dos gastos com saúde, de R\$ 184.987.702,58, classificados no elemento "Despesas Custeadas com Outros Recursos da Saúde", porquanto entende que caberia apenas a dedução de R\$ 156.614.770,30 - montante efetivamente percebido do SUS/Convênios.

Ainda em caráter preliminar, articula a nulidade da deliberação, por cerceamento de defesa, sob o pretexto de que não fora notificado dos termos da Nota Técnica de Esclarecimentos (fls. 4411-4427, vol. 24), a despeito de ali majorados os percentuais de investimentos em educação e saúde inicialmente apontados pela Auditoria.

Em sede meritória, repisa os termos da Defesa ofertada no curso da instrução processual, asseverando que merecem inclusão nos gastos com educação as despesas não liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados, por constituírem despesas preexistentes, a teor do art. 35, II, da Lei n° 4320/64, agregando que o não atingimento do patamar mínimo de investimentos exigido pelo Constituinte decorreu da indevida glosa de tais gastos - restos a pagar não processados -, além de despesas com fardamentos, estagiários, merenda escolar e bolsa escola.

A propósito do percentual de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde, insiste no caráter indevido da dedução de R\$ 184.987.702,58, pertinente às Despesas Custeadas com Outros Recursos da Saúde, porquanto esse elemento, relativo ao quanto percebido do SUS/Convênios, teria somado tão somente R\$ 156.614.770,30. Destaca que, ao ensejo da análise da prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde relativa ao mesmo exercício financeiro de 2008 (Processo TC n° 0901916-9), restou reconhecido o atingimento do limite constitucional de investimentos na saúde.

Acerca da reincidente não aplicação da totalidade dos recursos vinculados à ação via Fundo Municipal de Saúde, invoca a índole formal da falta, insuscetível de induzir a reprovação das contas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Com estas considerações, propugna, de início, pela anulação da deliberação objurgada, para fins de reabertura da instrução processual, com sua notificação para se manifestar sobre os termos da NTE produzida nos autos, postulando, em caráter sucessivo, pela reforma do julgado, com vistas à emissão de recomendação pela aprovação das contas em lume.

Os autos foram encaminhados ao MPCO, tendo sido juntado o Parecer MPCO nº 729/2014 (fls. 38 a 65), da lavra da Procuradora Dr^a Germana Laureano, opinando pelo conhecimento e, no mérito, pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Como já mencionado, os autos estão instruídos com o Parecer MPCO nº 729/2014, o qual traz uma apurada análise das razões recursais, motivo pelo qual entendo, por medida de economia processual, transcrevê-lo na íntegra:

"2.1. ADMISSIBILIDADE

Nos termos da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), os recursos ordinários devem ser interpostos no prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação da decisão recorrida na Imprensa Oficial (artigo 78, §1º).

No caso vertente, em obediência ao disposto no Acórdão TC nº 128/2013, exarado no âmbito dos Embargos de Declaração agitados contra o Parecer Prévio de que ora se cuida, promoveu-se a sua republicação no Diário Eletrônico do TCE em 27.02.2013 (quarta-feira), conforme certidão aposta à fl. 4541 (vol. 24) dos autos principais, vindo o recurso a ser interposto em 01.04.2013 (segunda-feira), portanto, dentro do trintídio legal, haja vista a prorrogação do termo final do prazo: 29.03.2013, que recaiu em dia sem expediente no TCE: sexta-feira da Semana Santa.

O Interessado, na qualidade de Prefeito da Cidade do Recife durante o exercício financeiro auditado, possui legitimidade recursal e, considerando a repercussão negativa da decisão sobre sua esfera jurídica, incontestável o interesse recursal.

Quanto à representação, vislumbra-se regular ante a presença à fl. 06 dos autos do Processo TC nº 1209022-0 (em apenso) do competente instrumento de mandato, que habilita os causídicos subscritores da petição recursal a atuarem em defesa dos interesses do Recorrente.

Logo, opina-se, em juízo preliminar de admissibilidade, pelo conhecimento do presente Recurso Ordinário, com fundamento no art. 78, caput, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica desta Corte.

2.2. PRELIMINARES



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

2.2.1. Nulidade do julgado em razão da não apreciação de questionamentos suscitados pela defesa

Consoante registrado no tópico dedicado à sinopse fática, o Interessado suscita, de início, a nulidade da deliberação atacada, ao argumento de que não analisadas as impugnações, formuladas ao ensejo da Defesa, a respeito dos cálculos de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, e de investimentos na área de saúde, configurando, em sua ótica, cerceamento de defesa.

Detalha a arguição, anotando que não fora enfrentado o questionamento afeito à indevida dedução, das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, dos restos a pagar não processados, no volume de R\$ 4.992.831,37, tampouco aquele pertinente à indevida dedução, dos gastos com saúde, de R\$ 184.987.702,58, classificados na rubrica "Despesas Custeadas com Outros Recursos da Saúde", porquanto entende que caberia apenas a dedução de R\$ 156.614.770,30 - montante efetivamente percebido do SUS/Convênios.

Não merece prosperar a articulação.

É que, da leitura do inteiro teor da deliberação combatida, colhe-se o efetivo enfrentamento de tais impugnações, mediante invocação, como razão de decidir, dos termos da Proposta de Voto da Auditoria Geral, que os referenciou, avalizando a análise pertinente, constante da NTE.

Confira-se, a propósito, o texto correspondente à alegativa de indevida dedução, dos gastos com educação, de restos a pagar não processados da ordem de R\$ 4.992.831,37, *in verbis*:

"- A defesa assevera que não é possível diminuir dos Restos a pagar não processados R\$ 4.992.831,37 porque integrarem despesas executadas no último bimestre de referência, acrescentando que, "durante o exercício, não deverão ser incluídos os valores das despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas. No encerramento do exercício, as despesas empenhadas, não liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados, por constituírem obrigações preexistentes, decorrentes de contratos, convênios e outros instrumentos, deverão compor, em função do empenho legal, o total das despesas liquidadas em conformidade ao que preceitua o art. 35, inciso II da Lei nº 4.320/64). Portanto, durante o exercício, são consideradas despesas executadas apenas as despesas liquidadas e, no encerramento do exercício, são consideradas despesas executadas as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados (Pag. 215 do Manual STN/RREO 7ª edição, ano 2008)."

A NTE registra que, a despeito do Manual STN/RREO, este Tribunal tem ponderado que tais despesas, inscritas em restos a pagar não processados, por se



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

tratarem de despesa sequer reconhecida pela Administração Pública, porquanto passíveis de cancelamento, implicam em sua dedução, a teor do afirmado nas Notas Taquigráficas da 39ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada em 06.11.2006, Processo TC nº 0601493-8 - Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco, exercício financeiro de 2005, como seja:

".....os restos a pagar não processados, por tratarem de despesa sequer reconhecida pela Administração Pública, portanto passível de cancelamento, não devem constar do referido demonstrativo. Da mesma forma, os restos a pagar não processados inscritos em 2004 e pagos em 2005, embora não sejam despesas orçamentárias desse último exercício, devem ser incluídos no demonstrativo."

E adiante:

"Socorre a conclusão da NTE o fato de que afirma textualmente que "a dedução ou não dos valores de restos a pagar não processados no exercício de 2008 em relação ao grupo 1 não influenciaria no percentual aplicado na M.D.E, que continuaria abaixo do exigido constitucionalmente."

Como se vê, afirmou-se expressamente a impossibilidade de cômputo nos cálculos de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino de valores incluídos em restos a pagar não processados, ponderando-se ao final que, mesmo que tais valores fossem incluídos, não se lograria atingir o mínimo constitucional, de 25%.

Na mesma senda, fora examinado o argumento de dedução indevida de R\$ 184.987.702,58, a título de "despesas custeadas com outros recursos da saúde", ao revés de R\$ 156.614.770,30, *litteris*:

"Argumenta a defesa que no demonstrativo de apuração das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde deixou de ser computado como despesas próprias de saúde o valor de R\$ 28.372.932,28, em razão de ter sido considerado a título de "Despesas custeadas com outros recursos da saúde" o valor de R\$ 184.987.702,58 (fls. 4.057), quando o valor correto seria R\$ 156.614.770,30.

Alega, ainda, como se transcreve da NTE que, nos termos do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais do STN/RREO (1ª edição, Portaria 577 de 2008), "somente quando o ente não possui a informação da despesa por fonte de recursos do SUS (fonte 0244) é que se deve utilizar o total da receita de transferência de recursos recebida (do SUS). Da mesma forma, quando não existente a informação da despesa por fonte de recursos de convênios (fontes



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

0242 e 0102) é que se deve utilizar o total da receita de transferência de recursos recebida de convênios."

A NTE analisando o alegado entende que "os demonstrativos contábeis pesquisados não atestam os valores ora apresentados (despesas realizadas no exercício de 2008 nas fontes 0244, 0242 e 0102), carecendo, portanto, ser comprovados", mantendo a irregularidade apontada.

Esta AUGE entende que resta uma indagação quanto à procedência da inclusão do valor apontado pela defesa como pertinente a Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, sendo a alegação da NTE da necessidade de serem comprovados os valores apontados "nas fontes 0244, 0242 e 0102", que perfariam o montante de R\$ 28.372.932,28 e, se a sua inclusão lograria alcançar-se o mínimo legalmente admitido para aplicação em ações e serviços públicos de Saúde."

Asseverou-se, como se vê, secundando a NTE, que os documentos contábeis pesquisados não atestam os valores invocados na Defesa como originados das fontes 0244, 0242 e 0102, relativos aos valores recebidos do SUS/Convênios.

Não restam dúvidas, pois, Senhor Relator, de que as alegações defensivas reclamadas pelo ora Recorrente foram sopesadas pelo julgado adversado, que apenas não concluiu no sentido por ele pretendido.

Demais disso, mas não menos importante, há que se recordar que, conforme firme orientação do STJ, não está o órgão julgador obrigado a rebater um a um todos os argumentos trazidos pela defesa, bastando examinar as questões relevantes e imprescindíveis à resolução da lide, como bem emblemam os arestos abaixo ementados:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE CASSAÇÃO DE MANDATO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. LESÃO. NÃO OCORRÊNCIA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO DEMONSTRADA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO AUTÔNOMO. SÚMULA 283/STF. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. PRINCÍPIO DO PAS DE NULLITTÉ SANS GRIEF.

1. Hipótese em que o Tribunal local consignou que não se vislumbra direito líquido e certo do ora agravante, a ser tutelado por meio do Mandado de Segurança, e que, ao analisar o Processo Político-Administrativo de Cassação de Mandato, objeto da presente lide, não foram constatadas irregularidades, bem como não houve direito líquido e certo, já que ausente lesão à parte.

2. O Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada. Não é o órgão julgador obrigado a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram.

Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução.

3. A análise das alegações da nulidade do processo sob alegação de que estaria eivado de irregularidades exige reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado ao STJ, diante do enunciado de sua Súmula.

4. Ademais, a fundamentação utilizada pelo Tribunal a quo para firmar seu convencimento não foi inteiramente atacada pela parte recorrente, e, sendo apta, por si só, para manter o decisum combatido, permite aplicar na espécie, por analogia, o óbice da Súmula 283 do STF.

5. Não merece reparo o acórdão impugnado, já que decidiu a controvérsia em consonância com a jurisprudência pacífica do STJ de que não se pode falar em nulidade sem demonstração do prejuízo à defesa, fazendo-se incidir sobre a espécie o Princípio do Pas de Nullitté Sans Grief.

6. Agravo Regimental não provido."(AgRg no REsp 1370243/MG, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 21/08/2014, SEGUNDA TURMA, DJe 25/09/2014)

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL.REMOÇÃO A PEDIDO. DOENÇA EM PESSOAS DA FAMÍLIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC (cf. AgRg no AREsp 434.846/PB, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 19/03/2014), pois não há que se confundir entre decisão contrária aos interesses da parte e negativa de prestação jurisdicional (cf. AgRg no AREsp 315.629/RJ, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 21/03/2014; AgRg no AREsp 453.623/SP, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 21/03/2014), nem fundamentação sucinta com ausência de fundamentação (cf. AgRg no AREsp 347.519/SE, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 12/03/2014).

2. Cabe ao magistrado decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso (c.f. AgRg no AREsp 107.884/RS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 16/05/2013), **não estando obrigado a rebater, um a um, os argumentos apresentados pela parte, quando já encontrou fundamento suficiente para decidir a controvérsia** (c.f. EDcl no AgRg no AREsp 195.246/BA, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 04/02/2014).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

3. Agravo regimental não provido.” (AgRg no REsp 1378453/MA, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 22/04/2014, SEGUNDA TURMA, DJe 29/04/2014)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. CSLL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. NÃO OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DECLARATÓRIOS. OCORRÊNCIA DE COISA JULGADA. IMPOSSIBILIDADE DE NOVA APRECIÇÃO. VIOLAÇÃO ART. 535. INOCORRÊNCIA. RECURSO PELA ALÍNEA C. NÃO CONHECIDO. DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO.

1. O art. 535 do CPC resta incólume se o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. **Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.**

2. A divergência jurisprudencial, ensejadora de conhecimento do recurso especial pela alínea c, deve ser devidamente demonstrada, conforme as exigências do parágrafo único do art. 541 do CPC, c/c o art. 255, e seus parágrafos, do RISTJ, impondo-se ao recorrente demonstrar que as soluções encontradas pelo decisum recorrido e paradigma tiveram por base as mesmas premissas fáticas e jurídicas, havendo entre elas similitude de circunstâncias, sendo insuficiente para esse fim a mera transcrição de ementas.

3. Os embargos de declaração são cabíveis quando houver no acórdão ou sentença, omissão, contradição ou obscuridade, nos termos do art. 535, I e II, do CPC, ou para sanar erro material. In casu, a recorrente pretende corrigir erro material em acórdão albergado pela coisa julgada, o que se mostra inviável.

4. Descabe a esta Corte examinar a questão quanto à inconstitucionalidade de norma da legislação federal, porquanto significaria usurpar competência que, por expressa determinação da Carta Maior, pertence ao Colendo STF, e a competência traçada para este Eg. STJ restringe-se unicamente à uniformização da legislação infraconstitucional. Precedentes: AgRg no Ag n° 1300310/BA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe de 27/10/2010; REsp 839650/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, DJe de 27/11/2008; REsp 1128981/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, DJe de 25/03/2010.

5. Agravo regimental desprovido.” (AgRg no REsp 1134642/SP, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 15/02/2011, PRIMEIRA TURMA, DJe 28/02/2011) Destaques adotados



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Forte nessas razões, opino pela rejeição da preliminar de nulidade em lume.

2.2.2. Nulidade do julgado em razão da ausência de notificação do Recorrente sobre a Nota Técnica de Esclarecimentos

Ainda em caráter preliminar, articula o Interessado a nulidade da deliberação, por cerceamento de defesa, sob o pretexto de que não fora notificado dos termos da Nota Técnica de Esclarecimentos (fls. 4411-4427, vol. 24), a despeito de ali majorados os percentuais de investimentos em educação e saúde inicialmente apontados pela Auditoria.

Equivoca-se o Interessado.

A uma, porque o único percentual majorado em sede de NTE foi aquele pertinente à aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, que passou de 15,26% para 21,86%, e ainda assim, em resultado do acolhimento de parte das alegações defensivas, e não de qualquer elemento novo - condição imprescindível para que se fizesse necessária a sua notificação a respeito de tal peça técnica, a teor do disposto no art. 50, parágrafo único, da LOTCE/PE.

E a duas, porque, ainda que assim não fosse - o que se admite para fins exclusivos de sequenciamento de raciocínio - colho dos autos que, após emissão da NTE, teve o Interessado acesso aos autos, por conduto de uma das integrantes do escritório de advocacia que o representa no feito, dele inclusive extraindo cópias, conforme certidão emitida à fl. 4492 (vol. 24), de modo a tornar prescindível a implementação de diligência notificatória sobre os termos de peça, de cujo teor tomou ciência espontaneamente.

Portanto, opino pela rejeição também da preliminar em lume.

2.3. MÉRITO

2.3.1. Aplicação de 21,86% das receitas de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino

A fim de infirmar o apontamento, assevera o Recorrente que merecem inclusão nos gastos com educação as despesas não liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados, por constituírem despesas preexistentes, a teor do art. 35, II, da Lei nº 4320/64, agregando que o não atingimento do patamar mínimo de investimentos exigido pelo Constituinte decorreu da indevida glosa de tais gastos - restos a pagar não



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

processados -, além de despesas com fardamentos, estagiários, merenda escolar e bolsa escola.

Por método, examinarei, a seguir, em tópicos individuais e apartados cada elemento indicado na peça recursal como integrante da manutenção e desenvolvimento do ensino, com vistas a perscrutar a consistência do quanto articulado pelo Interessado.

*** Fardamento Escolar**

O Recorrente questiona a não inclusão de despesas de R\$ 5.031.856,73 com fardamento escolar nos cálculos objeto de increpação (fls. 4029 e 4424 dos autos originais, vols. 22 e 24), ao argumento de que dizem respeito à aquisição de material inerente à atividade escolar, que influi positivamente na indumentária do educando, inserindo-o de forma mais ampla na realidade do ambiente escolar, integrando uma "zona cinzenta" na legislação: art. 70, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Em análise, as despesas com fardamento escolar não podem ser consideradas típicas ou necessárias aos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma estatuída na Lei nº 9.394/96, art. 70. Tais despesas encontram-se mais próximas daquelas caracterizadas como de assistência social, citadas na Lei nº 9394/96, art. 71, inciso IV. Dessa forma, ainda que os beneficiários sejam alunos da educação básica, essas despesas não integram o conjunto de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

"PROCESSO T.C. Nº 1002452-9

CONSULTA

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

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

DECISÃO T.C. Nº 2499/10

Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 01 de dezembro de 2010,

CONSIDERANDO os termos do Parecer CCE nº 19/2010, da Coordenadoria de Controle Externo, e do Inteiro Teor da Deliberação, da 36ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada em 20/10/2010,

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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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

"PROCESSO T.C. Nº 1002268-5

CONSULTA

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

RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, CARLOS BARBOSA PIMENTEL

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

DECISÃO T.C. Nº 2244/10

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

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

Pelo exposto, as despesas com fardamento escolar não consubstanciam gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

* **Estagiários**

Argumenta o Recorrente no sentido da necessidade de inclusão das despesas com estagiários no valor de R\$ 20.061.309,68 no cálculo dos recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, porquanto inexistente proibição para tanto na Constituição Federal e na LDB.

Mais uma vez, não prospera a alegativa recursal.

É que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é bastante clara ao considerar como despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino aquelas pertinentes à remuneração e aperfeiçoamento do corpo docente e dos demais profissionais da educação, conforme seu art. 70, I, advertindo para a impossibilidade de assim fazê-lo em relação às despesas com esse mesmo pessoal, quando patenteado desvio de função ou desempenho de atividades alheias à manutenção e ao



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

desenvolvimento do ensino, a teor do disposto no art. 71, VI.

Se assim é - e assim é - forçoso reconhecer que os gastos com estagiários, por não se cuidarem de profissionais da educação, tampouco integrarem o corpo docente, não podem ser computados como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Mesmo na hipótese de desvirtuação do instituto do estágio e atuação dos estagiários em substituição aos professores e profissionais da educação, continua vedada tal inclusão, mercê da expressa proibição encartada no art. 71, VI, da LDB, no sentido de aproveitar ao cálculo despesas com situações de desvio de função.

De efeito, não se afiguraria razoável a permissão legal para o Poder Público colher frutos de situação irregular por ele gerada ou tolerada, como o é o exercício por estagiários de atividades próprias de profissionais do magistério, em detrimento da qualidade do ensino e, em ato contínuo, do rendimento escolar dos alunos.

Nesse diapasão, confira-se a Decisão TC n° 0712/2009, exarada em prestação de contas da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer da Prefeitura do Recife, *in verbis*:

"CONSIDERANDO PRECEDENTES DESTA CORTE QUE CONSIDERARAM IRREGULARIDADES NA ESPÉCIE COMO DE PEQUENO POTENCIAL OFENSIVO;

CONSIDERANDO O DISPOSTO NOS ARTIGOS 70 E 71, INCISO II, COMBINADO COM O ARTIGO 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 59, INCISO II, DA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO,

JULGAR REGULARES, COM RESSALVAS, AS CONTAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER, RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2006, QUITANDO-SE AS RESPONSÁVEIS. OUTROSSIM, QUE SEJAM OBSERVADAS PELOS GESTORES ATUAIS AS SEGUINTE DETERMINAÇÕES:

APLICAR O PERCENTUAL MÍNIMO DA RECEITA DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CONFORME ESTABELECE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL;

NÃO INCLUIR, PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL ACIMA CITADO, OS RECURSOS DESPENDIDOS COM MERENDA ESCOLAR, BOLSA ESCOLA, FARDAMENTO ESCOLAR, ESTAGIÁRIOS E DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (ARTIGOS 70 E 71 DA LEI FEDERAL N 9.394/96); EFETUAR O PAGAMENTO DAS CONTAS DE ENERGIA ELÉTRICA ATÉ O DIA DE VENCIMENTO DA FATURA, PARA EVITAR A INCIDÊNCIA DE ENCARGOS MORATÓRIOS." (DECISÃO T.C. N 0712/09, Processo TC n° 0701717-0, Rel. Cons. em exercício, Ruy Ricardo, DOE: 22.07.2009, exercício de 2006) Grifos aditados

* **Merenda Escolar**



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O Recorrente também questiona a exclusão pela auditoria do montante de R\$ 25.583.002,01, relativo aos gastos com merenda escolar, pois é dever do estado a "garantia ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde".

Da análise dos quadros constantes do Relatório Preliminar de auditoria (fls. 4028-4031 dos autos originais, vol. 22) e da Nota Técnica de Esclarecimentos às fls. 4421-4424 dos autos originais (vol. 27), que serviram de substrato à Deliberação recorrida, constata-se que não há referência à exclusão de qualquer montante atinente à merenda escolar.

De todo modo, as despesas com merenda escolar constituem um típico programa suplementar de alimentação, expressamente excluído do cálculo dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, por conduto do art. 71, inciso IV, da Lei nº 9.394/96.

Há diversas manifestações do TCE/PE no sentido da impossibilidade de enquadramento das despesas com merenda escolar no âmbito da manutenção e desenvolvimento do ensino, como revelam, de modo emblemático: 1) a citada Decisão TC nº 0712/09, emanada de processo de Secretaria da própria Prefeitura do Recife; 2) o Acórdão TC nº 2242/2012, que negou provimento a recurso agitado nos autos da Prestação de Contas do Prefeito do Recife, pertinente ao exercício financeiro de 2007; e 3) o Parecer Prévio emitido nos autos do Processo TC nº 1103919-0, afeito às contas de governo do Prefeito do Recife relativas ao exercício financeiro de 2010 (DOE: 25.09.2013).

Dessa forma, também quanto a esse aspecto, não merece reprimenda a deliberação adversada.

*** Restos a pagar não processados**

Ainda em razões recursais, repisando os termos de sua Defesa e dos Embargos de Declaração, advogou o Interessado que os valores relativos aos restos a pagar não processados no montante de R\$ 4.992.831,37 deveriam ter sido incluídos na base de cálculo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, notadamente no final do exercício financeiro quanto às despesas nele empenhadas, em atenção ao art. 35, II, da Lei nº 4320/64 (fls. 4030 e 4423 dos autos originais, vols. 22 e 24).

A articulação não merece provimento.

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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

financeiro auditado, mas que sequer ultrapassaram a fase da liquidação.

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

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

Justamente por estar atenta a isso, esta Corte de Contas tem decidido de forma reiterada pela impossibilidade de inclusão dos valores afetos a restos a pagar não processados nos cálculos de apuração do cumprimento dos limites constitucionais de investimento na educação e na saúde, como bem ilustram as deliberações proferidas nos processos TC n°s 0701531-8 (contas do Governador do Estado - exercício 2006 - Rel. Cons. Carlos Porto); 0700957-4 (Recurso - Prefeitura de Olinda - exercício 2003 - Rel. Auditor Adriano Cisneiros, citado pelo Recorrente); 0802378-5 (Recurso da Prefeitura de Igarassu - exercício 2005 - Rel. Cons. Fernando Correia); 0301150-1 (contas da Prefeitura de Olinda - exercício 2002 - Rel. Auditor Carlos Pimentel); 0802151-0 (contas do Governador do Estado - exercício 2007 - Rel. Cons. Valdecir Pascoal); 0850086-1 (contas da Prefeitura de Serra Talhada - exercício 2007 - Rel. Auditor Luiz Arcoverde Filho); 0860052-1 (contas da Prefeitura de Timbaúba - exercício 2007 - Rel. Auditor Ruy Ricardo Harten); e 0710016-4 (contas da Prefeitura de Itapissuma - exercício 2006 - Rel. Auditor Luiz Arcoverde Filho).

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

"A legislação financeira considerou, para fins do encerramento do exercício financeiro, como despesas executadas aquelas que foram empenhadas mas que ainda não atingiram a fase de liquidação (despesas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

que são objeto de inscrição em restos a pagar não processados). As supramencionadas despesas são consideradas como executadas no exercício em que foram empenhadas em face de uma liquidação artificial (liquidação contábil, nos termos expressamente utilizados pelo Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público), operado por força de determinação legal com a finalidade de melhor organizar a escrita contábil.

Trata-se, como é óbvio, de uma ficção legal prevista para fins meramente contábeis. A ficção legal acima abordada, instituída com fins contábeis, não pode ser transportada para o campo da verificação do cumprimento das determinações constitucionais de aplicação de percentuais mínimos da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88) e nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, § 2º, da CF/88). Efetivamente, nessa outra ótica, há de prevalecer a efetiva aplicação de recursos nos setores sociais resguardados pela Carta Magna.

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

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

Devo registrar que a circunstância de a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central de contabilidade da União, incumbido, nos termos do § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000, da edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, veicular orientação diversa, como se colhe da Portaria STN nº 559, de 21 de agosto de 2007 (trata da elaboração do Anexo X - Demonstrativo das Receitas e Despesas com



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE do Relatório Resumido da Execução Orçamentária), do Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, cuja edição em vigor (sétima) foi aprovada pela Portaria STN nº 575, de 30 de agosto de 2007, e dos Manuais de Receita Nacional e de Despesa Nacional, que tiveram a primeira edição aprovada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 15 de outubro de 2008, não impede que este Tribunal, no exercício de suas competências constitucionais, entenda de modo diverso.

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

Nas palavras do valoroso ex-Procurador Paulo Roberto, "a identificação do que pode ser levado em consideração para fins de verificação da aplicação dos valores mínimos determinados no referido dispositivo constitucional foge por completo da atribuição, estritamente de natureza técnico-contábil, conferida ao órgão central de contabilidade da União. A competência para, mediante interpretação, definir o real alcance do comando constitucional em referência é dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, não estando sujeitos, no exercício de suas funções constitucionais, às orientações, de natureza estritamente contábil, expedidas pela STN."

Assim, entendo que as despesas inscritas nos restos a pagar não processados não podem compor o cálculo dos recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, como postula o Recorrente.

Demais disso, mas não menos importante, imperioso acentuar que, mesmo que se procedesse à inclusão do valor relativo aos restos a pagar não processados nos cálculos de apuração do percentual da receita empregado na manutenção e desenvolvimento do ensino - o que se admite para fins exclusivos de sequenciamento de raciocínio, permaneceria malferido o art. 212 da CF/88, uma vez que, mesmo com tal inclusão, não lograria a Prefeitura do Recife alcançar o percentual mínimo de 25%, mas tão somente de 22,19%.

De efeito, tanto do Relatório Preliminar, como em Nota Técnica de Esclarecimento (fls. 4030 e 4423 dos autos originais, vols. 22 e 24), constou que o total classificado como restos a pagar não processados atingiu o montante de R\$ 4.992.831,37, o que representaria 0,33% da receita bruta municipal de R\$ 1.503.302.753,42. Assim, mesmo aceitando a inclusão de tal elemento na composição das despesas do setor de ensino, o que - como visto - não é o caso, o percentual empregado atingiria tão somente 22,19%.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Logo, por qualquer dos ângulos que se examine a questão, há que se denegar provimento ao pleito recursal.

*** Bolsa Escola Municipal**

Defendeu-se, em sede recursal, a inclusão das despesas com bolsa escola no valor de R\$ 20.240.963,50 no rol dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (fls. 4029 e 4423 dos autos originais, vols. 22 e 24), ao argumento de que não se cuida de benefício de índole assistencial - expressamente proscrito do arcabouço da manutenção e desenvolvimento do ensino pelo art. 71, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9394/96), mas sim da bolsa de estudo referenciada no art. 70, VI, do mencionado diploma legal.

Confira-se, a propósito da literalidade das aludidas disposições legais, *in verbis*:

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

(...)

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

(...)"

"Art. 71. **Não constituirão** despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;"

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

Sustentou o Recorrente que, atento a isso e para a caracterização da natureza de bolsa de estudo, na forma



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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

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

Em suma, o Interessado defende que as bolsas liberadas pelo Município, diretamente às famílias dos alunos, revestem-se de natureza educacional, devendo, pois, seus valores integrarem as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; enquanto os valores liberados através do Programa Bolsa Escola federal possuem natureza de assistência social, por expressa determinação do art. 12, da Lei Federal n° 10.219/01, artigo este não aplicável aos municípios.

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*:

Lei Municipal n° 16.302/97:

"Art. 1° 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. 3° 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";



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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.

§ 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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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 vinculado à educação, denominado Bolsa Escola, constituindo-o em instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais, *in verbis*:

"Art. 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 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 preenchem, 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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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. 6^a 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. 4^o. Grifo meu

Posteriormente, ainda no âmbito federal, a Lei n^o 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. 1^a 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 n^o 10.219, de 11 de abril de 2001](#)**, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela [Lei n^o 10.689, de 13 de junho de 2003](#), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela [Medida Provisória n^o 2.206-1, de 6 de setembro de 2001](#), do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo [Decreto n^o 4.102, de 24 de janeiro de 2002](#), e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo [Decreto n^o 3.877, de 24 de julho de 2001](#).

Art. 2^a 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;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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

(...)

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

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

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

"Ementa: Estabelece normas para concessão de Bolsa de Estudo

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

DECRETA:

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

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

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

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

a) Cópia xerografada da certidão de nascimento;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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 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 2008 - período em que vigente a Lei Municipal nº 16.933/04, que integrou o Programa Bolsa Escola Municipal ao Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Família Federal - fato que repisa e isenta de dúvidas o caráter assistencial do benefício municipal, em ordem a obstar a sua inclusão no elenco de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, seja pela vedação disposta no



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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 emblemam: 1) a Decisão TC nº 0712/09, emanada de prestação de contas da Secretaria de Educação do Recife, concernente ao exercício financeiro de 2006 (Processo TC nº 0701717-0), já transcrita neste arrazoado; 2) o Acórdão TC nº 2242/2012, que negou provimento a recurso agitado nos autos da Prestação de Contas do Prefeito do Recife, pertinente ao exercício financeiro de 2007; e 3) o Parecer Prévio emitido nos autos do Processo TC nº 1103919-0, afeito às contas de governo do Prefeito do Recife relativas ao exercício financeiro de 2010 (DOE: 25.09.2013).

Por tudo exposto, **considerando** que, com fulcro nos arts. 70 e 71, da Lei Federal nº 9.394/96, revela-se impossibilitada a inclusão das despesas com fardamento escolar, estagiários, merenda escolar, bolsas de estudo, fardamento escolar e restos a pagar não processado nos cálculos do percentual de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino; **considerando** que, excluídos tais gastos, a Prefeitura do Recife aplicou, no exercício financeiro auditado, apenas de 21,86% das receitas de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino; e **considerando**, por fim, que



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

mesmo com a inclusão dos restos a pagar não processados no percentual de 0,33%, o percentual de investimentos ainda estaria abaixo do mínimo constitucional, opino pelo improvemento recursal quanto ao ponto.

2.3.2. Aplicação de apenas 11,74% de recursos em ações e serviços públicos de saúde

Proclamou o julgado combatido a aplicação em saúde de R\$ 176.560.141,11, correspondentes a 11,74% do Total da Receita Bruta de Impostos e Transferências Constitucionais (R\$ 1.503.302.753,42), quando o correto seria R\$ 225.495.413,00, faltando investir nessa relevante política pública o montante de R\$ **48.935.271,89**.

O Recorrente, a par de reclamar da dedução dos valores inscritos em restos a pagar não processados, insiste no caráter indevido da dedução de R\$ 184.987.702,58, pertinente às Despesas Custeadas com Outros Recursos da Saúde, porquanto esse elemento, relativo ao quanto percebido do SUS/Convênios, teria somado tão somente R\$ 156.614.770,30. Destaca que, ao ensejo da análise da prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde relativa ao mesmo exercício financeiro de 2008 **29**(Processo TC nº 0901916-9), restou reconhecido o atingimento do limite constitucional de investimentos na saúde.

Sem razão o Recorrente.

A uma, porque como defendido no tópico precedente, também descabe computar, para fins de aferição do percentual de investimentos efetuado no exercício, o montante equivalente às despesas inscritas em restos a pagar não processados.

A duas, porque remanesce sem comprovação a tese do Recorrente, de que fora descontado, a título de "despesas custeadas com outros recursos de saúde", valor superior ao quanto percebido do SUS, conforme consignado em NTE, à fl. 4427 dos autos originais (vol. 24).

A três, porque, mesmo se fosse o caso de incluir nos cálculos em lume o montante de R\$ 4.380.960,85 (fl. 4058, vol. 22) inscrito em restos a pagar não processados, reduzindo, ainda, em R\$ 28.372.932,28, a dedução relativa a despesas com outras fontes de recursos de saúde - o que se admite apenas para argumentar, remanesceria inatingido o percentual mínimo de investimentos em saúde, porquanto se alcançaria apenas R\$ **32.753.893,13**, equivalente a 13,92%. Portanto, ainda abaixo do mínimo constitucional, notadamente considerando-se os valores absolutos que deixaram de trazer benefícios à população mais carente do Recife: R\$ 16.181.378,76.

Registro, por fim, que não aproveita o Recorrente o fato por ele aludido, de haver sido afirmado o atingimento do mínimo constitucional, ao ensejo do julgamento das contas do Fundo de Saúde do Município do Recife, pertinente ao mesmo exercício financeiro



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

auditado, de 2008 (Processo TC nº 0901916-9), afinal, no âmbito daquelas contas, as afirmações são fundadas, tão somente, nos números informados pela própria unidade gestora, sem qualquer auditoria sobre a sua legitimidade e pertinência, como, aliás, destacado no voto condutor da deliberação ali exarada:

"1. Não aplicação do mínimo constitucional em ações e serviços de saúde por meio do Fundo Municipal

Aduz a Auditoria que, conforme demonstrativo obtido no site oficial da Prefeitura da Cidade do Recife (fls. 182), o total da receita líquida de impostos e transferências constitucionais e legais foi de R\$ 1.503.302.753,42, e das despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde foi de R\$ 235.057.419,26, representando 15,63% do total das receitas retromencionadas. Por meio de análise do demonstrativo à fls. 09, constata-se que a totalidade das despesas foi realizada pela Secretaria de Saúde em afronta ao § 3º do art. 77 do ADCT da CF, que impõe a aplicação em ações e serviços de saúde através do Fundo Municipal de Saúde. (Prestação de Contas da Secretaria de Saúde da Prefeitura da Cidade do Recife TC nº 0901916-9, Rel. Cons. em exercício, Alda Magalhães, Primeira Câmara, DOE: 10.08.2011, exercício de 2008) grifos aditados

E é assim, porque a eventual insuficiência de investimentos na área de saúde integra a esfera de responsabilidade do governante do Município, e não do gestor do Fundo, só fazendo sentido, pois, auditar os números lançados na contabilidade do órgão à oportunidade do exame das contas do primeiro.

Forte nessas razões, opino pelo **improvemento** da pretensão recursal, também quanto a este aspecto.

2.3.3. Reincidência da não aplicação dos valores despendidos com saúde através do Fundo Municipal de Saúde

Sobre o tema, o Interessado, a par de noticiar a realização de mudanças na estrutura do Fundo, em ordem a torná-lo apto ao cumprimento de suas missões institucionais, invoca a índole formal da falta, insuscetível de induzir a reprovação das contas.

Entendo que o menor potencial ofensivo da falha, não impede que seja associada a outras de maior envergadura para macular as contas, notadamente quando apurada em caráter reincidente.

Pelo exposto, opino pelo **improvemento** do recurso também quanto ao tema.

3. CONCLUSÃO



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Frente ao exposto, considerando a concorrência dos pressupostos de admissibilidade recursal, opino, em juízo preliminar de admissibilidade, pelo **conhecimento** do vertente recurso ordinário.

Em sede meritória, **considerando** que os questionamentos formulados pelo Interessado ao ensejo de sua Defesa, acerca de deduções indevidas nos cálculos das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como dos gastos com saúde, foram expressamente enfrentados pela Proposta de Voto invocada como fundamento da deliberação guerreada; **considerando** que a majoração do percentual de investimentos na educação levada a efeito em sede de Nota Técnica de Esclarecimentos não decorreu da inserção de qualquer elemento novo nos autos, mas do acolhimento de parte das alegações defensivas, tornando desnecessária a notificação do Interessado acerca de seu teor, em conformidade com o disposto no art. 50, parágrafo único, da LOTCE/PE; **considerando** que, após emissão da NTE, o Interessado, por conduto de um dos integrantes do escritório de advocacia que o representa no feito, teve acesso aos autos, dele extraíndo cópias, de modo a tornar despicienda sua notificação a respeito daquela peça técnica; **considerando** que as despesas com fardamento, estagiários, merenda escolar, restos a pagar não processados e bolsa escola não integram o cálculo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme copiosa jurisprudência do TCE/PE; **considerando** que remanesce sem comprovação a tese do Recorrente, de que os cálculos relativos aos investimentos em saúde contemplam dedução, a título de "despesas custeadas com outros recursos de saúde", de valor superior ao quanto percebido do SUS; **considerando** que a auditoria dos números e demonstrativos pertinentes aos gastos com saúde é realizada no bojo das contas do Prefeito, e não do gestor do Fundo Municipal de Saúde, porquanto eventual aplicação insuficiente integra a esfera de responsabilidade do primeiro; e **considerando**, por fim, a improcedência da argumentação recursal, opino pela **rejeição** das preliminares de nulidade do parecer prévio adversado, com sucessivo **improvemento** do recurso ordinário, mantendo-se incólume a deliberação desafiada.

É o parecer."

Acompanho integralmente o opinativo do Ministério Público de Contas acima transcrito, fazendo dele minhas razões de votar.

Pelo exposto,

CONSIDERANDO o Parecer MPCO nº 729/2014;

CONSIDERANDO que os questionamentos formulados pelo Interessado ao ensejo de sua Defesa, acerca de deduções indevidas nos cálculos das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como dos gastos com saúde, foram expressamente enfrentados pela Proposta de Voto invocada como fundamento da deliberação guerreada;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSIDERANDO que a majoração do percentual de investimentos na educação levada a efeito em sede de Nota Técnica de Esclarecimentos não decorreu da inserção de qualquer elemento novo nos autos, mas do acolhimento de parte das alegações defensivas, tornando desnecessária a notificação do Interessado acerca de seu teor, em conformidade com o disposto no art. 50, parágrafo único, da LOTCE/PE;

CONSIDERANDO que, após emissão da NTE, o Interessado, por conduto de um dos integrantes do escritório de advocacia que o representa no feito, teve acesso aos autos, dele extraíndo cópias, de modo a tornar despicienda sua notificação a respeito daquela peça técnica;

CONSIDERANDO que as despesas com fardamento, estagiários, merenda escolar, restos a pagar não processados e bolsa escola não integram o cálculo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme copiosa jurisprudência do TCE/PE;

CONSIDERANDO que remanesce sem comprovação a tese do Recorrente, de que os cálculos relativos aos investimentos em saúde contemplam dedução, a título de "despesas custeadas com outros recursos de saúde", de valor superior ao quanto percebido do SUS;

CONSIDERANDO que a auditoria dos números e demonstrativos pertinentes aos gastos com saúde é realizada no bojo das contas do Prefeito, e não do gestor do Fundo Municipal de Saúde, porquanto eventual aplicação insuficiente integra a esfera de responsabilidade do primeiro;

CONSIDERANDO a improcedência da argumentação recursal;

Voto, preliminarmente, pelo **conhecimento** do presente Recurso Ordinário e, no mérito, nego-lhe **provimento**.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO:

Sr. Presidente, gostaria de antecipar um pedido de Vista. É do Processo TCE-PE nº 1301811-5, Recurso Ordinário interposto pelo Sr. João Paulo de Lima e Silva.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Vou colocar apenas um problema para que o plenário possa também tomar uma posição, porque existe um requerimento encaminhado pela defesa, com relação a este processo, de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

incidente de resolução de demandas repetitivas. Este processo, pelo menos com relação a esse aspecto, acho que é um assunto que vai ser recorrente neste Tribunal também, e gostaria de colocar em discussão, tendo em vista que encaminhei também cópia do presente requerimento ao Conselheiro Relator do processo e pedi que fosse feito também uma análise pela assessoria jurídica da presidência. Então, com relação esse aspecto, lógico e evidente o processo existe o pedido de vista, mas gostaria que fosse encaminhado e que inclusive o Relator pudesse se pronunciar com relação a este requerimento.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA - RELATOR:

Sr. Presidente, esse é um tema muito interessante, esse processo está pautado, e ontem soube pela presidência que havia esse pedido feito pelos advogados do Sr. Prefeito, alegando uma inovação no Novo Código de Processo Civil que consta exatamente do artigo 976 do Código, que trata exatamente do incidente de resolução de demandas repetitivas. Alega, e é a solicitação dos interessados, acho que o tema é relevante, Sr. Presidente, porque terá repercussões em vários outros julgados que eventualmente...

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Minha intenção era justamente essa, que este Tribunal, pelos menos estou levando ao conhecimento para que os Conselheiros possam se posicionar sobre este assunto, e até em uma reunião futura que possamos discutir e aprofundar mais o tema.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA:

Diz o artigo 976 do Novo Código de Processo Civil:

Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:

I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;

II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

O artigo 977, na sequência, diz:

O pedido de instauração do incidente será dirigido ao presidente de tribunal:

I - pelo juiz ou relator, por ofício;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

II - pelas partes, por petição; III - pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, por petição.

Esse é o aspecto jurídico. No caso concreto, este processo da Prefeitura do Recife, de minha relatoria, apresenta como pontos de discussão a aplicação dos percentuais mínimos de educação e de saúde. No caso concreto, o processo que já vinha, obviamente, de uma rejeição anterior, aponta o percentual de 21,86% para os gastos com educação, e pouco mais de 11% para os gastos com saúde.

O advogado alega que outros processos neste Tribunal tiveram a jurisprudência, segundo o autor do pleito, variadas, 21%, 22%, processos aqui, acolá, que foram julgados com percentuais díspares, e alega esse novel incidente presente no Código de Processo Civil.

Debrucei-me sobre o tema, com auxílio da valiosa assessoria da presidência e gostaria de fazer os seguintes argumentos, Sr. Presidente: esse novo argumento que surge no Código de Processo Civil advém do direito alemão, o *musterverfahren* do direito alemão, e serve exatamente para demandas repetitivas, mas demandas que têm em sua gênese principal demandas de massa. No direito civil, por exemplo, seriam demandas de consumo. No caso de um direito administrativo, vislumbro a possibilidade de uma controvérsia sobre uma gratificação para PMs, porque se trataria de uma questão de direito, você teria a jurisprudência, teria a legislação e se aplicaria ou não para aquele caso, no caso de PMs, por exemplo, como tivemos há tantos anos aqui polêmicas em relação a essas gratificações.

No caso em apreço, isso é basicamente trazendo um pouco do direito alemão, neste caso aqui não me parece uma questão de direito, parece-me uma questão de fato, porque a questão de direito é clara, tem que aplicar 25%, tem que aplicar 15%, essa é a questão de direito. A questão aqui é claramente de fato, se alguns índices, se algumas despesas entrariam ou não no cômputo de despesas de gastos de saúde ou gastos de educação. Então, a questão aqui me parece que é claramente uma questão de fato. Isso varia de processo a processo. Quer dizer, neste caso específico, há uma discussão sobre fardamento, sobre bolsas assistenciais. Em outro processo de outro município a demanda se apresentaria em relação à merenda escolar, por exemplo. Então, cada caso, cada caso.

Quanto que o direito me parece intocável, que é exatamente o percentual de 25% que está na Constituição. Só isso, Sr. Presidente, parece-me suficiente para afastar o pleito dos recorrentes em sede preliminar. E se isso não fosse o bastante, parece-me que é fundamental, também, e analisei a petição dos interessados, que seja demonstrado reiteradamente a polêmica em relação à aplicação dessa questão de direito.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

No pleito, parece-me que eles citam uma questão de Olinda, que foi julgado recentemente pelo Conselheiro Ruy Harten, processo que tinha passado inclusive pela minha relatoria, e não me parece uma questão de massa, não me parece uma questão que justificaria.

É um tema novo, é um tema que vem suscitando debate nos tribunais, mas não me parece que seja o caso de aplicá-lo aqui no caso do TCE. E se isso não fosse o bastante, o CPC é de aplicação subsidiária, não é o caso de fazermos *tabula rasa* e aplicarmos cegamente o que diz o novo Código de Processo Civil.

Esse é o argumento que colocaria, Sr. Presidente, e pediria até vênias, porque é um processo que já tramita no gabinete há bastante tempo. Peço vênias a Vossa Excelência, o processo se encontra em lista, peço vênias para até antecipar meu voto, se Vossa Excelência permitir.

PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL:

Só rogaria que não, porque o Ministério Público de Contas também tem interesse em se pronunciar como fiscal da lei neste processo e, como foi pedido vista, não poderia; se antecipasse o voto, o Ministério Público de Contas perderia essa oportunidade. De qualquer maneira, o julgamento só pode continuar com a presença do Relator em todas as fases.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA - RELATOR:

De qualquer maneira queria assentar aqui, de forma muito clara, a negativa da preliminar, porque acho que, neste momento, *ex ante*, é fundamental.

PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL:

Acho que, inclusive, deve ser colhido os votos da negativa da preliminar.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Até com relação ao problema do colhimento dos votos neste momento, não acho muito prudente. Acho que é um assunto novo, teve essa discussão agora, e acho que era melhor um aprofundamento disso.

Agora, com relação também à colocação do Relator em querer antecipar o voto, acho que é um procedimento normal, se ele deseja, realmente, antecipar o voto, não vejo ...

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Sr. Presidente, é o voto da preliminar, não é?

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Não, o voto inclusive no mérito.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Teria que votar a preliminar, se for julgar o mérito.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Então, submeto, no caso..

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA - RELATOR:

Acho que são dois casos: primeiro, a preliminar sobre a aceitação desse recurso feito pelos interessados com a aplicação do novo Código de Processo Civil.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

PRELIMINAR

Então, submeto à votação a preliminar que foi encaminhada inclusive pelo Relator.

PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL:

Só peço, então, que seja garantido ao Ministério Público de Contas o direito de fazer o seu parecer oral como fiscal da lei quando o processo retomar o julgamento.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Aqueles que concordam com o encaminhamento dado pelo Relator que permaneçam como se encontram.

OS CONSELHEIROS TERESA DUERE, MARCOS LORETO, DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, RANILSON RAMOS E RICARDO RIOS ACOMPANHARAM O RELATOR.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Portanto, à unanimidade, aprovada a preliminar com o encaminhamento do Relator.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Só adicionando, Sr. Presidente, que me deparei com a mesma situação e estou fazendo aqui um paralelo entre o caso trazido pelo Conselheiro Marcos Nóbrega e o que me está sendo submetido, que diz respeito ao problema da inexigibilidade dos advogados. Aí nesse caso, acho que a coisa se aproxima mais do que diz o dispositivo legal e se aproxima também do seu nascedouro, o direito tedesco.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA - RELATOR:

Bem, vencida a preliminar, Sr. Presidente, acho que, por conta de tantos anos tramitando este processo, julguei um processo exatamente igual, que foi o ano de 2005, nas questões de direito, e meu voto é pela manutenção completa dos argumentos estabelecidos pelo Ministério Público, **pelo conhecimento e pela negativa de provimento.**

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

O processo segue para o Conselheiro Marcos Loreto pelo pedido de vista.

MAM/PAN/FT



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DE DELIBERAÇÃO

42ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 14/12/2016
PROCESSO TCE-PE Nº 1301811-5

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. JOÃO PAULO LIMA E SILVA,
AO PARECER PRÉVIO EMITIDO POR ESTE TRIBUNAL SOBRE AS CONTAS DO
PREFEITO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008 (PROCESSO
TCE-PE Nº 0902100-0)

ADVOGADOS: DR. WLADIMIR CORDEIRO DE AMORIM - OAB/PE Nº 15.160;

DRA. CAROLINA RANGEL PINTO - OAB/PE Nº 22.107

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

PRESIDENTE: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO MARCOS
LORETO, EM SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA NO DIA
03/08/2016.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Peço vista dos autos.

TH/RB

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

11ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 12/04/2017
PROCESSO TCE-PE Nº 1301811-5

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. JOÃO PAULO LIMA E SILVA,
PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008,
AO PARECER PRÉVIO EMITIDO POR ESTE TRIBUNAL SOBRE AS SUAS
CONTAS (PROCESSO TCE-PE Nº 0902100-0)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ADVOGADOS: DR. WLADIMIR CORDEIRO DE AMORIM - OAB/PE N° 15.160;
DRA. CAROLINA RANGEL PINTO - OAB/PE N° 22.107
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA
PRESIDENTE: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO RANILSON RAMOS, EM SESSÃO ORDINÁRIA DOTRIBUNAL PLENO REALIZADA NO DIA 14/12/2016.

RELATÓRIO

Sr. Presidente, esse processo, como V.Exa. bem disse, é o da Prefeitura da Cidade do Recife, é o recurso de 2008.

Esse processo, Sr. Presidente, já foi votado por mim, já antecipei o meu voto, que é pelo não provimento.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

No caso, então, vou passar a colher votos.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Sr. Presidente, a gente ultrapassa a fase de discussão?

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Não, já houve a discussão e ele já proferiu o voto.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Então, aguardo, vou apresentar um voto em separado.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Pois não, então, vou passar a colher votos.
Conselheiro Marcos Loreto.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Então, é preciso que apresente o meu voto em separado para poder ser colocado também em discussão e apreciação.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

V.Exa. pode votar.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Pois não, Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Dr. Cristiano Pimentel, em outras assentadas e em discussão e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

votação de outros processos, esta Casa já teve diversas oportunidades de discutir e de conhecer a nossa posição em relação aos gastos dos gestores municipais com relação à despesa com educação.

E este processo, de número TCE-PE nº 1301811-5, é um recurso ordinário da Prefeitura da Cidade do Recife, do exercício de 2008, trata-se exatamente dessa questão. Apresentando, também, outra divergência com relação à aplicação da saúde, mas que não restou nas diferentes Notas Técnicas um entendimento de qual realmente teria sido o percentual de aplicação na saúde.

Portanto, Sr. Presidente, e já como é conhecido de todos os senhores a nossa posição com relação à aplicação de recurso de educação, passo a ler um voto em separado:

Voto em separado, recurso ordinário da Prefeitura da Cidade do Recife, 1301811-5;

Considerando que o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, somente foi instituído em 20 de junho de 2007, pela Lei nº 11.494, pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, e pelo Decreto nº 6.278, de 29 de novembro de 2007;

Considerando que esse recurso é exatamente no exercício seguinte;

Considerando que o referido Fundo compõe, ainda hoje, apenas 20% das despesas anuais aplicadas em educação pelos municípios;

Considerando que, desde da promulgação da Constituição em 88, 25% das receitas dos impostos, inclusive receitas próprias, somadas as transferências recebidas pelos municípios, encontram-se vinculadas à educação;

Considerando esforços meritórios, e este é o caso, de gestores municipais em acrescentar Fundo de Receitas Próprias, para garantir melhor qualidade no ensino municipal, como por exemplo, fardamento escolar, bolsa escola, estagiários de apoio aos serviços e, principalmente, complemento orçamentário para o pagamento da merenda escolar, face ao insuficiente financiamento do Governo Federal;

E considerando, por último, que não restou muito claro o percentual aplicado pela Prefeitura da Cidade do Recife naquele exercício, chegando a ter mais de cinco percentuais em diferentes Notas Técnicas, especialmente por não ter sido considerado esses valores aplicados nos serviços elencados no meu último considerando, (que aí compreendo perfeitamente a contestação até mesmo do Ministério Público, mas a minha posição é de que em todas as minhas análises e votos, eu considero);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Considerando, ainda, que existe uma clara controvérsia em diferentes Notas Técnicas com relação à aplicação do recurso de saúde aplicado durante aquele exercício;

Decido apresentar esse voto em separado, observando as razões aqui consignadas para dar provimento ao presente recurso, recomendando à Câmara Municipal do Recife a aprovação, com ressalvas, das contas do Prefeito João Paulo Lima e Silva, referentes ao exercício de 2008.

Esse é o voto em separado que apresento, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Conselheiro Marcos Loreto.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO:

Sr. Presidente, diante do que foi narrado pelo Conselheiro Ranilson Ramos pelo ano ser de 2008, recebi um memorial, aqui, da defesa, relatando todos os nossos precedentes, acho que todos receberam, não preciso nem narrar, nem lê-los, aqui, me quedo, também, apesar de achar a importância da educação e todos os números que temos visto aqui, me quedo aos fatos e a este Pleno, em outros precedentes, de acompanhar a divergência.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Sr. Presidente, vou votar, relevando essa irregularidade tão somente pela segurança jurídica. Quero dizer que trata-se de uma falha grave, o gestor em questão passou, praticamente, todo os seus 02 mandatos infringindo essa norma, mas esta Casa já tem entendimento que, nessa altura, 2008, 2007, 2006, esta Casa entende que não seria o caso de rejeitar as contas tão somente pelo descumprimento desse dispositivo. Mas, quero deixar claro que tem um ponto de inflexão nesta Casa, inclusive, com votos valorosos, recentes, relativos aos exercícios de 2012, 2013, na linha do que o Supremo vem entendendo, que 0,1% é descumprimento, que isso é um patamar mínimo que deve ser aplicado, e, inclusive, o voto, lapidado pelo Conselheiro Ruy Harten, deixa muito claro o seguinte: aprova as contas, por conta da jurisprudência da Casa, mas diz: "Outrossim, que sejam observadas pelos gestores atuais as seguintes determinações: não incluir, para fins de apuração, o percentual acima citado, os recursos despendidos com merenda escolar, bolsa-escola, fardamento escolar, estagiário, despesas dos exercícios anteriores". Quer dizer, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a Lei do FUNDEF, que é anterior a do FUNDEB, já existia o FUNDEF, veda esse tipo de aplicação, e, o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

que vimos é que esse gestor foi contumaz em não aplicar, nesse caso desses 21%, mas vou me quedar, diante da segurança jurídica, e aprovar as contas, apesar dessa falha, principalmente porque a jurisprudência desta Casa foi nesse sentido e o case foi exatamente a Prefeitura da Cidade do Recife, nesses anos de 2007, 2008.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA:

Acompanho exatamente os considerandos e o voto dissidente do Conselheiro Ranilson Ramos, por entender, como ele, principalmente nos aspectos, aqui, do considerando relativo a investimento em fardamentos, bolsa-escola, estagiários. Exatamente como ele opina.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Em todo caso, provido o recurso, com o encaminhamento do voto do Conselheiro Ranilson Ramos.

DR. CRISTIANO PIMENTEL - PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS:

Sr, Presidente, ainda nesse processo, eu queria fazer um breve registro na deliberação, como permite o parágrafo terceiro do artigo 70, que o Ministério Público não pôde se pronunciar nessa sessão, porque já estava em fase de votação. Mas, também, aproveitando dessa possibilidade do Regimento, de fazer um breve registro, após a proclamação do resultado, registro que esse mesmo ex-prefeito, quando teve julgada aqui as contas do exercício de 2005, a douta maioria que aprovou as contas dele disse que, nos exercícios seguintes, não iria ser mais tolerada a aplicação a menor em educação, porque desde 2003 a Prefeitura do Recife era expressamente notificada pelo Tribunal sobre isso, mas, respeitando o posicionamento, agora, da maioria.

POR QUATRO VOTOS A UM FOI VENCEDOR O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO RANILSON RAMOS, QUE FICA DESIGNADO PARA LAVRAR O ACÓRDÃO.

PRESENTE O PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO PIMENTEL.

ASF/MV/RB