

ALBERTO PIRES ALVES DE ABREU, EM SUBSTITUIÇÃO AO CONSELHEIRO CÍCERO AMÉLIO DA SILVA, EM SESSÃO PLENÁRIA DE 07.03.17, RELATOU O SEGUINTE PROCESSO:

Processo: TC/AL nº 10.386/2012

Unidade Gestora: Prefeitura de Ibateguara

Consultante: Eudócia Maria Holanda de Araújo Caldas

Assunto: Consulta

ACÓRDÃO Nº 298/2017

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE IBATEGUARA. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB PARA OBRAS DE TERRAPLANAGEM NA CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS E/OU CRECHES. JUÍZO POSITIVO DE ADMISSIBILIDADE. SUBMISSÃO AO PLENO. ACOLHIMENTO.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se o presente processo de consulta formulada pela Sra. Eudócia Maria Holanda de Araújo Caldas, à época, prefeita do Município de Ibateguara, objetivando a obtenção de posicionamento desta Corte de Contas sobre a possibilidade de utilização dos recursos advindos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB na contratação de serviço de terraplanagem em terreno destinado a construção de escolas e creches municipais.

A consultante submete para a apreciação deste Tribunal a seguinte indagação, transcrita na forma em que foi formulada: "(...) requer dessa Corte de Contas, após apreciação conclusiva da consulta, parecer (art. 186, do RITCE/AL) acerca da possibilidade do município utilizar de recurso do FUNDEB para serviço de terraplanagem para regularização de terreno para construção de escolas e/ou creches. Ressalta-se que tais serviços são exclusivamente para adequação do local onde será edificada a escola ou a creche".

De ordem do Relator, os autos foram remetidos à Procuradoria Jurídica desta Corte, que se manifestou através do Parecer nº 977/2012 (fls. 06/07) de Dr Luiz Eugênio Pinto Laranjeira, posicionando-se pela impossibilidade de utilização dos recursos do FUNDEB para o financiamento dos serviços de terraplanagem, baseando-se no art. 71, inciso V, da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Evoluído os autos ao Ministério Público de Contas, observou-se que não foi emitido seu Parecer, neste primeiro momento, visto que o processo não estava regularmente instruído porque inexistia a manifestação do Gabinete dos Auditores deste Tribunal de Contas, conforme determina o disposto no art. 38, inciso III, do RITCE/AL.

Diante disto, os autos foram encaminhados ao Gabinete dos Auditores para Parecer nº 037/2014-AUD, emitido por Dr Sérgio Ricardo Maciel, que se posicionou pelo juízo positivo de admissibilidade, bem como pela possível utilização dos recursos do FUNDEB para obras de terraplanagem na construção de escolas e/ou creches.

Posto isso, os autos retornaram ao MPC/AL, que na mesma linha de posicionamento, por meio do Parecer nº 153/2015/PG/PBN (fls.21/26), emitido pelo Dr Pedro Barbosa Neto, concluiu positivamente pelo exame de admissibilidade, bem como resposta favorável a possibilidade de utilizar os recursos transferidos pelo FUNDEB para a realização de obras de terraplanagem necessárias à construção de escolas e/ou creches.

É o relatório.

2. DA COMPETÊNCIA

Dentro do contexto posto, resta clara a jurisdição para atuação desta Corte de Contas objetivando a apreciação da legalidade da aplicação de recursos públicos, consoante permissivo insculpido no inciso XII, do art. 6º do Regimento Interno desta Corte (Resolução Normativa nº 003/2001), cujos responsáveis pelos entes se enquadram na hipótese normativa disposta nos incisos I, e II, do art. 2º da Resolução 003/2001.

A competência do Pleno do TCE-AL para a apuração do assunto epigrafoado encontra-se amparada ainda na Lei nº 5.604/94 (LOTCE/AL), art. 1º, inciso XVIII e na Resolução nº 003/2001 (Regimento Interno desta Corte de Contas), art. 39, inciso XIV, além do que já tradicionalmente está exarado nas Constituições da República e do Estado.

Ressalte-se, por oportuno, que a competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB encontra lastro no art. 5º da Lei nº 9.424/1996 (que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências) e no art. 26, inciso II da Lei nº 11.494/2007 (que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996; 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências), dispositivos que contêm previsão de atuação dos órgãos de controle externo no exame da utilização das nominadas verbas.

3. DOS FUNDAMENTOS

3.1. Da Admissibilidade

A consulta formulada perante as Cortes de Contas traduz-se em meio eficaz para possibilitar o esclarecimento da interpretação de dispositivos normativos que versem sobre matéria de sua competência, evitando assim que ações desenvolvidas na gestão pública estejam em desconformidade com entendimento assente no Colegiado, contexto em que os Tribunais exercitam fortemente a função institucional de natureza pedagógica.

Preliminarmente à análise dos termos da consulta é imprescindível o exame quanto aos requisitos legais de admissibilidade do pleito.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, o art. 1º, inciso XIX, da Lei Estadual nº 5.604/94 - Lei Orgânica do TCE/AL e art. 6º, inciso X, alínea "a", da Resolução nº 003/2001 (RITCE/AL) definem tais requisitos:

Lei Estadual nº 5.604/94 (LOTCE/AL)

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição e na forma prescrita nesta Lei:

(...)

XIX - Decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

Resolução Normativa nº 003/2001 (RITCE/AL)

Art. 6º - Nos termos da Constituição Federal, art. 75, da Lei Complementar nº 101/2000, da Constituição Estadual, art.97 e da Lei nº 5.604/94 compete ao Tribunal de Contas:

(...)

X - emitir parecer, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, em consulta sobre matéria que tenha repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, e que não verse sobre caso concreto, sobre o qual o Tribunal deva se pronunciar, por força de suas atribuições, desde que formulada pelas seguintes autoridades:

- a) Chefes dos Poderes do Estado e dos Municípios (grifo nosso);
- b) Senadores, Deputados Federais e Estaduais;
- c) Procurador-Geral da Justiça do Estado;
- d) Secretários de Estado e Municípios;
- e) Comandante da Polícia Militar do Estado;
- f) 1/3 (um terço), no mínimo, dos Vereadores;
- g) Diretor-Presidente ou equivalente de órgão autônomo, bem como das entidades que integram a administração indireta estadual e municipal.

Observa-se nos autos que a consulta se refere à dúvida suscitada na aplicação de dispositivo legal (Lei Federal nº 11.494/07) concernente à matéria de competência desta Corte de Contas, nos termos do art. 1º, inciso XIX, da Lei Estadual nº 5.604/94 (LOTCE/AL) e vem firmada pela ex-prefeita municipal de Ibateguara, Sra Eudócia Maria Holanda de Araújo Caldas, a qual detém legitimidade para subscrição da peça consultiva, consoante disposto no art. 6º, *caput*, da Resolução Normativa nº 003/2001 (RITCE/AL). Doutrino modo, a proposição formulada tem como cerne dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais, cuja matéria tem repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, não versando sobre caso concreto, se subsumindo ao regramento disposto no art. 1º, XIX da Lei Estadual nº 5.604/94 (LOTCE/AL) e/o art. 6º, X da Resolução Normativa nº 003/2001 (RITCE/AL). Não se trata de proposição acerca de caso concreto, mas sim, de dúvida sobre uma questão mais abrangente. Verificado o cumprimento dos requisitos legais de admissibilidade, tem-se que a consulta formulada nos presentes autos deve ser conhecida e atendida por esta Corte de Contas.

Passa-se à análise da questão.

4. DA ANÁLISE

A consulta formulada pela consultante, Sra Eudócia Maria Holanda de Araújo Caldas à fl. 02 dos autos trata da destinação das verbas do FUNDEB que são repassadas aos municípios, indagando se há possibilidade de utilização destes recursos para realização de obras de terraplanagem na construção de escolas e/ou creches, ressaltando que tais obras são destinadas exclusivamente à adequação do terreno onde será edificada a instituição de ensino em tela.

O FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que vigorou de 1998 a 2006, é um "fundo contábil de natureza financeira formado por recursos das três esferas de governo, destinados ao financiamento da Educação Básica"

Cumpra-se registrar, ser do conhecimento dos gestores municipais, que os repasses do FUNDEB devem ser aplicados de acordo com as diretrizes básicas contidas na Lei nº 11.494/2007, que regula o fundo, em seus arts. 21; 22 e 23 dispondo que:

Lei Federal nº 11.494/07

Art. 21 - Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (grifo nosso).

Art. 22 - Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (grifo nosso);

(...)

Art. 23 - É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (grifo nosso);

(...)

II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Neste viés, entende-se que 60% (sessenta por cento) do total das transferências do fundo devem ser usados no pagamento de profissionais do magistério, e a parcela remanescente de até 40% (quarenta por cento), obrigatoriamente, deve ser usado apenas com despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento da educação básica, ou seja, desde que o terreno seja especificamente para construção da instituição de ensino da rede pública limitado até 40% (quarenta por cento) do recurso do FUNDEB.

Conforme se observa, para fins de utilização dos recursos do FUNDEB, é a Lei Federal nº 9.394/96 no seu art. 70, que define as ações (despesas) que devem ser consideradas como "Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a Educação Básica", destacando-se a essa

questão, aquela estabelecida no inciso II, *in verbis*:

Lei Federal nº 9.394/96

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

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino (grifo nosso);
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Dentro deste contexto, o art. 71, inciso V, do mesmo diploma legal citado acima, defini quais despesas não estão enquadradas no referido termo. Veja-se:

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

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar (grifo nosso);

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para melhor compreensão da hipótese elencada pelo supramencionado inciso, tomamos como parâmetro o Manual de Orientação do FUNDEB, que orienta que obras de infra-estrutura realizadas para beneficiar não somente a rede escolar, a exemplo das obras de saneamento, esgoto, iluminação pública e afins, enfatiza que o fator fundamental para caracterizar ou não a despesa como "Despesa com Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica" é a exclusividade ou não do benefício proporcionado pelo serviço em favor da rede pública de educação básica.

Sob esta ótica, o serviço de terraplenagem, por caracterizar uma técnica de engenharia que objetiva a preparação do terreno para receber uma edificação, constituindo a etapa inicial da obra, e sendo esta uma escola ou creche destinada a atender aos alunos da rede municipal de educação básica, a utilização de recursos do FUNDEB para contratação desse serviço se revela adequada, conforme inciso II, do art. 70, da Lei Federal nº 9.394/96.

A contabilidade de custos auxilia, neste caso, para entender a noção de exclusividade, associando à noção de custos diretos e indiretos, onde a exclusividade encontra-se ligada aos custos diretos, àqueles associados exclusivamente à unidade de ensino, no caso em tela, escolas e/ou creches, cujo benefício é regra da unidade de ensino, não se irradiando para outras unidades, que é o conceito de custos indiretos.

Em linhas gerais, o que possibilita a hipótese em específico é a configuração do serviço de terraplenagem em terreno onde será construída a escola ou creche. Logo, em exclusivo benefício da rede pública de educação básica.

Vale ressaltar que, o Manual de Orientação do FUNDEB juntamente com a Cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU) afirmam a possibilidade da utilização dos recursos do FUNDEB apenas na construção de prédios de exclusiva utilização pelo sistema de ensino. Assim, se o terreno ou a edificação que nele vier a ser levantada for concedido outra finalidade que não à instituição de ensino municipal de educação básica, o emprego dos recursos do FUNDEB não terá vez.

5. DA CONCLUSÃO

Dessa forma, pelos motivos expostos, voto no sentido de que o Tribunal Pleno, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, DECIDA:

1- **ACOLHER** a presente consulta formulada pela Sra. Eudócia Maria Holanda de Araújo Caldas, ex-prefeita do Município de Ibateguara, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, XIX da Lei Estadual nº 5.604/94 (LOTCE/AL) e/c art. 6º, bem como os arts. 186 e seguintes da Resolução nº 003/2001 (RITCE/AL);

2 - **RESPONDER** a consulta nos seguintes termos:

É possível a utilização de recursos transferidos pelo FUNDEB em despesas com serviço de obras de terraplenagem para preparação de terreno destinado exclusivamente na edificação de escola e/ou creche da rede pública de educação básica.

3 - **DAR CIÊNCIA**, com cópia desta decisão, à consulente, Sra Eudócia Maria Holanda de Araújo Caldas, ex-prefeita do Município de Ibateguara, assim como Sr Manoel Geraertes Alves Cruz, atual gestor deste Município, em conformidade com os termos do art. 25, inciso I, da Lei nº 5.604/94 (LOTCE/AL), enviando o inteiro teor do Relatório que a acompanha, bem como, a cópia dos pareceres do Ministério Público de Contas e do Gabinete dos Auditores, exarados no bojo deste processo;

4 - **DETERMINAR** a divulgação integral da presente Consulta no site do TCE/AL, em caráter permanente, a fim de permitir, futuramente, o cumprimento do disposto no art. 188 do

Regimento Interno desta Corte de Contas;

5 - **DAR PUBLICIDADE** a decisão no Diário Eletrônico deste Tribunal para os fins que se fizerem necessários, inclusive para atribuir os efeitos do art. 189 da Resolução Normativa nº 03/2001 (RITCE/AL).

Presidente - Conselheira Maria Cleide Costa Beserra

Relator - Conselheiro Substituto Alberto Pires Alves de Abreu

Conselheiro Anselmo Roberto de Almeida Brito

Conselheiro Fernando Ribeiro Toledo

Ministério Público de Contas - Rafael Rodrigues de Alcântara

Sala das Sessões do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS, em Maceió, 07 de Março de 2017.

Maceió, 22 de maio de 2019.

Diego de Moraes Ramos Silva

Responsável pela Resenha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS, ALBERTO PIRES ALVES DE ABREU, EM SESSÃO DA SEGUNDA CÂMARA DELIBERATIVA DE 22.05.19, RELATOU OS SEGUINTE PROCESSOS:

PROCESSO Nº	TC 6.374/2009
UNIDADE	IPREV MACEIÓ
INTERESSADO	Elizabeth Maria Ramos dos Santos
ASSUNTO	Aposentadoria Voluntária com Proventos Integrais

ACÓRDÃO Nº 2 394/2019

Vistos, relatados e discutidos estes autos referentes à aposentadoria voluntária com proventos integrais, no cargo de professora, lotada na SEMED.

Acordam os membros da 2ª Câmara deste Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, acolher o VOTO, ante as razões expostas pelo Conselheiro Substituto-Relator, em:

a) **ORDENAR O REGISTRO** da Portaria nº 773 de 12 de fevereiro de 2009, publicado no DOM em 13 de fevereiro de 2009, que publicou o registro da aposentadoria voluntária da Sra. Elizabeth Maria Ramos dos Santos, nos termos do artigo 75 da Constituição Federal e/c o artigo 97, III da Constituição do Estado e com o art.1º, inciso III, alínea "b" da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas;

b) **DAR CIÊNCIA** desta Decisão ao IPREV - Instituto de Previdência Municipal de Maceió e ao órgão de origem do(a) servidor (a), destacando a necessidade de realizar a devida compensação financeira, caso o(a) servidor(a) tenha contribuído para mais de um regime previdenciário;

c) **DETERMINAR** a devolução do processo administrativo original que trata da vida funcional da interessada, ao IPREV MACEIÓ, certificando tal providência nos autos em epígrafe;

d) **DAR PUBLICIDADE** à presente Decisão para os fins de direito e, no que couber, realizar todos os encaminhamentos por meio postal, com Aviso de Recebimento - AR, de forma a não haver dúvida acerca de sua notificação, conforme disposto no artigo 25, II da LOTCE/AL e/c o artigo 200, III, §1º da Resolução nº 03/01(RITCE/AL).

APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA COM PROVENTOS INTEGRAIS E PARIDADE. OBSERVÂNCIA ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS. PELO REGISTRO.

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se do processo administrativo nº 932/2008 que, em atendimento aos preceitos constitucionais e legais vigentes (artigo 75 da Constituição Federal e/c o artigo 97, III da Constituição do Estado), foi submetido à apreciação deste Tribunal de Contas do Estado de Alagoas para o registro da **aposentadoria voluntária com proventos integrais e paridade**.

2. O referido benefício foi concedido em razão da solicitação de aposentadoria voluntária da Sra. Elizabeth Maria Ramos dos Santos, ocupante do cargo de Professora/Magistério, Classe III, Nível 06, SEMED, matrícula nº 7308-3 do Quadro de Servidores de Provedimento Efetivo do Poder Executivo Municipal, com jornada de 20 (vinte) horas semanais, conforme dispõe o art.3º, §1º, inciso II, da Lei Municipal nº 4.731, de 02 de julho de 1998 e o inciso I do art. 229 da Lei Municipal nº 4.167 de 11 de janeiro de 1993, com as alterações introduzidas pela Lei Municipal nº 5.547 de 26 de maio de 2006, com proventos integrais reajustados com paridade, correspondentes à última remuneração do cargo efetivo, na forma do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003 e alterações pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 47 de 05 de julho de 2005, inclusos os 27% (vinte e sete por cento) de anuênios, na forma do §4º do art. 93 da Lei Municipal nº 4.973, de 31 de março de 2000.

3. Os autos evoluíram ao Instituto de Previdência Municipal de Maceió - IPREV, que exarou o Parecer nº 128/2009 (fls. 80-83, TC/AL) pela concessão do benefício.

4. Foi expedida a Portaria nº 773 de 12 de fevereiro de 2009 (fls.115, TC/AL), emitida pela Diretora-Presidenta do IPREV, Sra. Maria Aparecida Ribeiro de Oliveira, à época, ato publicado no Diário Oficial do Município, em 13 de fevereiro de 2009 (fls.115, TC/AL).

5. Constam dos autos a Certidão de Tempo de Serviço (fls. 10, TC/AL), bem como, Relação Geral dos Períodos de Contribuição (fls.124-125, TC/AL) e Cálculos dos Proventos (fls.126, TC/AL) elaborados pela Seção de Aposentadoria, Reformas e Pensões desta Egrégia Corte de Contas.