



PROCESSO Nº : 206920/2016

PROCEDÊNCIA : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTERESSADO: PRESIDENTE CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

ASSUNTO : CONSULTA - REEXAME DE PREJULGADO

RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

RAZÕES DO VOTO

Trata-se de proposta de reexame de tese prejudgada apresentada pela Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência ao Excelentíssimo Senhor Presidente, Conselheiro Antonio Joaquim, visando a possível alteração ou revogação da Resolução de Consulta nº 21/2008 deste Tribunal de Contas.

O caso amolda-se ao disposto no artigo 237 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno):

Art. 237. Por iniciativa fundamentada do Presidente, de Conselheiro, de Conselheiro Substituto, do representante do Ministério Público de Contas ou a requerimento de interessado, o Tribunal Pleno poderá reexaminar tese prejudgada.

Ainda, tem-se o prescrito no artigo 21 do Regimento Interno:

Art. 21. Compete ao Presidente do Tribunal, além de outras atribuições previstas em lei:

(...)

XII. Propor o reexame, de ofício, de prejudgado do Tribunal;



Posto isso, entendo que a proposta de reexame da Ementa prejudgada apresentada pela Consultoria Técnica deve ser conhecida por atender os requisitos fundamentais de admissibilidade.

Passo a análise do mérito.

De início, o entendimento externado e pacificado por esta Corte desde a Resolução de Consulta 21/2008 pode ser assim resumido:

- *O Município pode custear as despesas com ensino superior e incluí-las no percentual mínimo de 25% destinados à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, previsto no artigo 212 da Constituição Federal, desde que atenda plenamente as necessidades da educação básica;*
- *Quanto aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) há uma única hipótese para sua utilização em despesas do Ensino Superior: em obediência ao disposto no artigo 23 da Lei nº 11.494/2007 (Lei instituidora do FUNDEB), tais recursos somente poderão ser utilizados quando se tratar, exclusivamente, da qualificação de profissionais do Magistério vinculados à Educação Básica.*

Diante dos fundamentos apresentados pela Consultoria Técnica, é salutar a iniciativa deste Tribunal em promover adequação de seu entendimento à legislação pertinente, qual seja, Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a qual dispõe que as despesas com educação superior, pelos municípios, **somente podem ser custeadas quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência (educação infantil e ensino fundamental)**, e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme disposições contantes no inciso V do art. 11 da LDB, a seguir transcrito:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:



(...)

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifou-se)

Neste contexto de priorização de atendimento à educação pública, o artigo 21 da Lei 9.394/96 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), estabelece os seguintes níveis de educação: Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e Educação Superior. Sendo que cabe, prioritariamente, aos municípios atuarem na educação infantil e ensino fundamental e, residualmente, na educação superior.

No que se reporta a área de educação, a Carta Magna de 1988 estabelece em seu art. 212 que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Já a LBD, em seu art. 70, prescreve quais são as despesas que se enquadram no contexto de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, *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:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;



- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;*
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;*
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;*
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;*
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;*
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.*

Desse modo, constata-se que, dentro do rol de despesas elencadas nos incisos do art. 70 da LDB, os gastos com a MDE abarcam todos os níveis de educação.

Assim, a priori, as despesas com a educação superior, desde que realizadas em conformidade com os incisos do art. 70 da LDB, podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, para fins de cumprimento dos ditames do art. 212 da Constituição com as condicionantes ditas a seguir.

No caso de os municípios virem à custear despesas com a educação superior, nível esse que não faz parte do seu atendimento prioritário, a LDB impõe que tais despesas somente podem ser custeadas quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência (educação infantil e ensino fundamental), e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição à MDE, conforme disposições contantes no inciso V do art. 11 da LDB.



Ou seja, somente após aplicarem, no mínimo, 25% das suas receitas resultantes de impostos e transferências de impostos na educação infantil e/ou no ensino fundamental, a título de MDE, é que os municípios podem aplicar recursos, também, na educação superior.

Sobre a possibilidade de custeio de despesas com a educação superior pelos municípios e subsequente exclusão do correspondente gasto do câmputo da MDE, assim já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Processo de Consulta nº 801069

Ementa: Município. Concessão de bolsas de estudos de ensino superior para estudantes carentes. Legalidade, desde que as despesas não sejam incluídas nos 25% destinados ao ensino, haja dotação orçamentária adequada e autorização legislativa.

Portanto, considerando-se a conclusão supracitada, e com supedâneo no inciso V do art. 11 da LDB, constata-se a imprecisão da tese consignada no item “1” da Resolução de Consulta nº 21/2008 deste TCE, razão pela qual se faz necessária sua revisão, tendo em vista que a Resolução permite, impropriamente, a inclusão de despesas com a educação superior, pelos municípios, na MDE.

No que refere à utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, pelos municípios para o custeio de despesas com a educação superior, constata-se sua plena impossibilidade.

Isso porque, os recursos do FUNDEB somente podem ser aplicados em níveis e modalidade de ensino afetos à educação básica.



Neste sentido, cita-se o Manual de Orientações do FUNDEB, elaborado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que assim apresenta a impossibilidade de aplicação de recursos do Fundo na educação superior:

4.2. Impedimentos de utilização de recursos do Fundeb

De modo geral, os recursos do Fundo não podem ser aplicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em:

- ações do ensino superior;*
- educação oferecida por instituições de ensino de natureza privada que não atendam alunos da educação especial, de creches e pré-escola, e não sejam comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público;*
- etapas da educação básica de responsabilidade de outro ente governamental;*
- despesas de outros exercícios, ainda que relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica;*
- ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica.*

Nesta mesma linha, é a orientação apresentada na cartilha denominada “FUNDEB – Perguntas Frequentes”, também editada pelo FNDE:

5.2 . O que são ações de manutenção e desenvolvimento do ensino?

São ações voltadas à consecução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis. Inserem-se no rol destas ações, despesas relacionadas à aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e



manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros. Ao estabelecer quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, a Lei 9.394/96 – LDB pressupõe que o sistema coloque o foco da educação na escola e no aluno. Daí a necessidade de vinculação necessária dos recursos aos objetivos básicos da instituição educacional. Em relação aos recursos do Fundeb, todas estas despesas devem ser relacionadas ou vinculadas à educação básica. O art. 70 da LDB enumera as ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino:

(...)

f) Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas:

– ainda que na LDB esteja prevista esta despesa (ocorrência comum no ensino superior) ela não poderá ser realizada com recursos do Fundeb, cuja vinculação é exclusiva à educação básica pública. (grifou-se)

No mesmo sentido é a jurisprudência deste Tribunal de Contas:

Resolução de Consulta nº 08/2008 (DOE, 17/04/2008). Educação.

Ensino Básico. Fundeb 60%. Remuneração de professores que atuam no ensino básico, observando as áreas de atuação prioritária. Não-inclusão dos professores do ensino superior.

(...)

3) É vedado aos municípios o pagamento de profissionais do magistério que atuem no ensino superior com recursos do Fundeb. (grifou-se)



Desta forma, constata-se que os recursos do FUNDEB devem ser aplicados, exclusivamente, na manutenção e desenvolvimento da educação básica, o que exclui, por consequência, a educação superior.

Inobstante a impossibilidade de aplicação dos recursos do FUNDEB na educação superior, a exemplo de despesas com a finalidade de manutenção de instituição de ensino ou remuneração de professores do ensino superior, os recursos do Fundo podem custear ações de capacitação de docentes da educação básica oferecidas por instituições de ensino superior.

Explicando melhor o parágrafo anterior, cita-se novamente a “FUNDEB – Perguntas Frequentes”:

6.1. Pode ser realizada capacitação dos profissionais do magistério com recursos do Fundeb?

Sim. Pode ser realizada, utilizando-se recursos da parcela de 40% do Fundeb, tanto na perspectiva da atualização e no aprofundamento dos conhecimentos profissionais (formação continuada), a partir de programas de aperfeiçoamento profissional assegurado nos planos de carreira do magistério público, quanto para fins de formação inicial, seja em nível médio na modalidade normal (habilitação para a docência nas séries iniciais da educação básica), seja em nível superior, para os professores que atuam na docência das séries finais da educação básica, na perspectiva da habilitação desses profissionais, de forma compatível com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB. (...)

6.3. Que tipo de capacitação pode ser oferecida, utilizando-se recursos do Fundeb?



Poderão ser oferecidos cursos de capacitação, na perspectiva da formação continuada (voltada para a atualização, sistematização e/ou aprofundamento de conhecimentos), ou cursos de formação inicial (cursos regulares de formação de profissionais em nível médio ou superior, em instituições credenciadas). Entretanto, é importante atentar para o fato de que a formação inicial deve ser direcionada apenas aos professores.

Assim, defende-se não haver óbices para utilização de recursos do FUNDEB para o custeio de capacitações de professores que atuam na educação básica, mesmo se essas capacitações forem oferecidas por instituições do ensino superior, observando-se como fonte de recursos a parcela disponível (40%) do Fundo.

Dessa forma, constata-se a necessidade de revisão da tese consignada na RC nº 21/2008 deste Tribunal, a fim de readequá-la à normativa federal descrita.

De outra senda, têm-se fundamentalmente pela impossibilidade de utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Lei nº 11.494/2007), pelos municípios, para o custeio de despesas com a educação superior.

Como bem pontuado pela Consultoria Técnica, tais recursos se prestam à aplicação em nível de ensino concernente à educação básica.

Sedimentando tal raciocínio, este Tribunal possui entendimento a respeito, a seguir:



**Resolução de Consulta nº 08/2008 (DOE, 17/04/2008).
Educação. Ensino Básico. Fundeb 60%. Remuneração de
professores que atuam no ensino básico, observando as áreas
de atuação prioritária. Não-inclusão dos professores do ensino
superior.**

(...)

3) É vedado aos municípios o pagamento de profissionais do magistério que atuem no ensino superior com recursos do Fundeb. 15. Saliente-se, por fim, em comunhão com as razões apresentadas pela Consultoria Técnica, que se reveste legítima a aplicação dos recursos do FUNDEB, na parcela disponível (40%) em despesas que se relacionam à formação intelectual dos docentes da educação básica, mesmo oferecida por instituição de ensino superior, sem que isso signifique ofensa ao dispositivo normativo constante na Lei nº 11.494/2007.

Por todo o exposto, entendo necessária a readequação da tese consubstanciada na Resolução de Consulta nº 21/2008, para fins de harmonização com os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal e Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LBD).

Por essas razões, concordo com a Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência e comungo do entendimento do Ministério Público de Contas, no sentido de aprovar a Ementa formulada pela Consultoria Técnica, por ter atendido os termos prescritos no § 1º do artigo 234 e os do § 2º do artigo 237, ambos do Regimento Interno do TCE/MT, com a redação sugerida pela Consultoria Técnica a qual recebeu favorável parecer do *Parquet* de Contas em sua integralidade.

VOTO

Posto isso, acolho o Parecer nº 4.749/2016, lavrado pelo então Procurador-geral de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, e **VOTO** pelo



CONHECIMENTO do presente Reexame de tese de prejudgado, e, no mérito, pela **aprovação de nova proposta de Ementa**, com a redação sugerida pela Consultoria Técnica, conforme verbete de Resolução a seguir exposto:

Resolução de Consulta nº ____/2017. Educação. Limite. Manutenção e desenvolvimento do ensino. Fundeb. Educação superior.

- 1) Os municípios somente poderão custear despesas com a educação superior após aplicarem 25%, no mínimo, das suas receitas de impostos e transferências de impostos na educação infantil e ensino fundamental, nos termos do art. 212 da CF/88 c/c inciso V do art. 11 da Lei 9.394/96.
- 2) Os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) devem ser aplicados exclusivamente em despesas educacionais vinculadas à educação básica, excluindo-se, portanto, as voltadas à educação superior.
- 3) Os recursos do Fundeb, na parcela disponível (40%), podem ser aplicados em despesas vinculadas à formação ou aperfeiçoamento de pessoal docente da educação básica, mesmo que o oferecimento da qualificação ocorra por instituição de ensino superior.

É o voto.

Tribunal de Contas, Março de 2017.

(assinaturas digitais disponíveis no endereço eletrônico: www.tce.mt.gov.br)

Conselheiro **DOMINGOS NETO**

Relator