



Acórdão 00528/2020-3 - Plenário

Processos: 01156/2016-3, 03905/2008-5

Classificação: Pedido de Reexame

UG: PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Interessado: HELDER IGNACIO SALOMAO

Recorrente: MINISTERIO PUBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO

Procurador: FRANCISCO JOSE BOTURAO FERREIRA (OAB: 8483-ES)

**PEDIDO DE REEXAME – CONHECER – FUNDEB –
RECONHECIMENTO DA NATUREZA
EDUCACIONAL DAS ATIVIDADES - GASTOS
DEVIDOS – IMPROVIMENTO DO RECURSO –
ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

RELATÓRIO

Trata-se de **Pedido de Reexame**, apresentado pelo **Ministério Público Especial de Contas**, em face do Acórdão TC nº 1057/2015 - Plenário, proferido nos autos do Processo TC - 3905/2008, nos seguintes termos:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3905/2008, ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária

realizada no dia vinte e um de julho de dois mil e quinze, por maioria, nos termos do voto do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, encampado pelo então Relator, Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, lido pela Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas, nos termos do artigo 86. §2º, do Regimento Interno deste Tribunal:

1. Considerar improcedente a presente Representação, acolhendo as razões de justificativas apresentadas pelo responsável, Sr. Helder Ignácio Salomão, relevando a inconsistência relativa a desvios de finalidade na aplicação do FUNDEB, pelas razões expostas no voto do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto;
2. Deixar de expedir recomendação ao atual gestor para recompor recurso do FUNDEB, também pelas razões expostas no voto do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto;
3. Arquivar os presentes autos após o trânsito em julgado.

Vencido o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que acompanhou o entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, votando pela procedência da Representação, com aplicação de multa e determinação de restituição do FUNDEB.

Composição Plenária

Presentes a sessão plenária do deliberação os Senhores Conselheiros Domingos Augusto Taufner, Presidente, Márcia Jaccoud Freitas, Relatora, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, José Antônio Almeida Pimentel, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Sérgio Manoel Nader Borges.

Presente, ainda, o Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas.

Encaminhados os autos a Instrução Técnica de Recurso – ITR 127/2019-4 sustenta este corpo técnico que o Pedido de Reexame seja conhecido e, no mérito, sugere provimento parcial, objetivando a reforma do Acórdão TC 1057/2015, com o escopo de **manter a irregularidade elencada no item 2 da ITI 754/2008** (processo 3905/2008), bem como determinar a recomposição do valor indevidamente utilizado à conta do Fundeb, equivalente a 261.0574725 VRTEs. Por fim, opinou pelo o afastamento da aplicação de multa, senão vejamos:

4. CONCLUSÃO

Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica de Recurso (ITR), opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente PEDIDO DE REEXAME interposto pelo Ministério Público de Contas e, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL**, sugerindo-se a reforma do **acórdão TC 1057/2015** com o fim de:

4.1 Reconhecer a **PROCEDENCIA DA REPRESENTAÇÃO**, na forma do inciso I do art. 9 da Lei Complementar 621/2012, em decorrência da **manutenção da irregularidade** elencada no item 2 da ITI 754/2008 (processo TC 3905/2008);

4.2 **DETERMINAR** que o atual prefeito do Município e Cariacica proceda a **recomposição** do valor indevidamente aplicado à **conta do Fundeb**, equivalente a **261.057,4725 VRTEs**

4.3 Em razão da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, deixa-se de se sugerir a aplicação de multa.

Ato contínuo, o *Parquet* de Contas elaborou o **Parecer 02225/2019-1**, oportunidade em que o Exmo. Dr. Luciano Vieira se manifestou nos seguintes termos:

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas, à guisa dos argumentos fáticos e jurídicos contidos na Instrução Técnica de Recurso 00127/2019-4, manifesta-se pelo CONHECIMENTO do recurso interposto, nos termos dos arts. 152, inciso II, e 166 da LC n. 621/2012; e, no mérito, seja-lhe dado PROVIMENTO PARCIAL para:

- a – julgar procedente a representação nos termos do art. 95, inciso II, da LC n. 621/12, em decorrência da manutenção da irregularidade elencada no item 2 da ITI 754/2008 (TC-3905/2008), expedindo-se determinação para que o atual Prefeito do Município de Cariacica proceda à reposição do valor indevidamente aplicado à conta do FUNDEB (R\$ 472.853,40, equivalentes a 261.057,4725 VRTE); e
- b – seja decretada a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do art. 71, caput, da LC n. 621/2012.

Vieram, então, os autos ao Relator para elaboração de voto.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Em consonância com a Instrução Técnica de Recurso ITR 00127/2019-4, constata-se que os requisitos de admissibilidade, quais sejam: o cabimento, o interesse recursal, a legitimidade e a tempestividade restam regularmente atendidos, motivo pelo qual deve o presente recurso ser conhecido.

MÉRITO

Ao reexaminar o assunto, verifica-se que a Instrução Técnica de Recurso - **ITR 00127/2019-4**, ressalta que entre a data de citação e a elaboração do Acórdão 1057/2015 **transcorreram mais de 5 anos**, operando-se a prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

Todavia, vale destacar que, mesmo diante da prescrição, poderia ocorrer o cabimento de expedição de determinação por parte deste Tribunal, nos moldes do art. 373, § 5º, do Regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Nesse contexto, a análise teve prosseguimento no que toca a suposta irregularidade referente a inadequação das despesas, face as normas regulamentadoras do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ocorrida no **Convênio 39/2008**, celebrado entre o Município de Cariacica e a Câmara Capixaba do Livro, para a realização da “Tenda Divertida da Leitura e da Escrita”.

Como cediço, os recursos do FUNDEB correspondem à verba de destinação legal específica, que devem ser direcionados ao custeio das despesas efetuadas no âmbito da etapa da educação básica de atuação prioritária do respectivo ente federado.

Assim, em se fazendo uma análise do caso concreto, e de acordo com os achados da equipe de auditoria ocorridos no bojo do Processo TC – 3905-2008, esta apontou como irregularidade a utilização de recursos do FUNDEB para custear grande parte da realização do evento promovido pelo **Convênio 39/2008**, por tratar-se, segundo a equipe, de evento de foco cultural, com shows musicais, espetáculos circenses, lançamentos de livros, dramatizações, entre outros, e que apenas a aquisição dos livros seria passível de pagamento com recursos do FUNDEB. As demais despesas, como infraestrutura, atrações culturais, pró-labore, mídia e organização do evento não poderiam ser cobertas com o recurso supra.

Prosseguindo-se, de acordo com informações disponíveis no *site* do Ministério da Educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e

municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Pois bem.

Conforme bem delimitado pelo corpo técnico desta Corte, a sistemática adotada pela Lei 9.394/96 inicia com um rol exemplificativo disposto no art. 70 das ações que podem ser consideradas como de Manutenção e desenvolvimento do ensino para, posteriormente, fixar limitações, com as exclusões trazidas no rol do art. 71, de modo, que é preciso conjugar os dois artigos para se obter os parâmetros das atividades a serem financiadas com os recursos provenientes do FUNDEB.

Em que pesem todas as colocações formuladas acerca da utilização do recurso do FUNDEB no caso em comento, verifico a necessidade de destacar alguns pontos que considero de extrema relevância para o debate da questão.

Em primeiro lugar, destaco que, pelo entendimento do corpo técnico, **apenas o gasto com a aquisição de livros** poderia ocorrer com os recursos provenientes do FUNDEB, isso porque as demais atividades foram entendidas como de natureza cultural.

Foi elencado nos achados de auditoria contidos **no Processo TC - 3905-2008** a seguinte listagem de atividades contidas no Convênio sob análise, vejamos - *contratação de shows musicais, sarau de poesia, lançamento de livros, espetáculos circenses, dramatizações, contadores de história, personagens da literatura infantil dentre outras atrações.*

Procurando analisar a natureza das atividades ali contidas, uma a uma, como forma de dar embasamento a este Voto - uma vez que entendo estarem vinculadas à educação - início pela verificação da natureza atinente ao **sarau de poesia**.

Em se perfazendo uma rápida pesquisa virtual, há entendimento consolidado para se observar a importância do sarau de poesias no processo de ensino e aprendizagem na educação.

Como forma de explicação, trago o trabalho realizado pelo **Projeto Sarau de poesias**, empreendido na Escola do Campo Texana do Município de Itapetinga-BA, através da ação dos Bolsistas do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação a Docência (PIBID), acessado através do sítio eletrônico https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/22644_9854.pdf.

Neste trabalho, colaciono rápida passagem trazida no bojo de seu desenvolvimento acerca dos benefícios proporcionados pela promoção dos sarais de poesias na educação, vejamos

(...) visa propiciar aos estudantes caminhos para que eles aprendam de forma prazerosa e participativa e o Sarau por se tratar de uma reunião festiva onde as pessoas se encontram para se expressarem e manifestarem artisticamente atualmente vem sendo resgatado pelas escolas como um meio estratégico que une cultura e Arte ao desenvolvimento da leitura e da escrita do estudante, ao mesmo tempo em que estimula a sua criatividade e capacidade através da troca de experiências pessoais visando a sua integração social.

O Sarau vinculado a leitura de textos poéticos das obras de autores infanto/juvenis como: Vinicius de Moraes, Cecília Meireles, Mario de Andrade dentre outros, traz em si o despertar do belo e proporciona ao aluno o domínio do uso da linguagem verbal e não verbal, através da reflexão e do pensamento crítico, para isso faz se necessário ter o professor como ativo participante através das ações de cooperação coletiva que mede a internalização de saberes e habilidades, propondo a articulação das atividades didático-pedagógicas em sala de aula a real necessidade do estudante do Campo, revendo a Educação do Campo em suas possibilidades educativas de maneira a beneficiá-lo para que desenvolva o eu poético através das expressões artísticas presentes na pintura, na música, dança, no teatro e no recital poético contribuindo também para a formação de leitores e futuros escritores.

Da exposição do trecho apresentado, resta clarividente a natureza pedagógica da referida atividade, coadunando-se com o que prescreve as normas contidas na lei do FUNDEB, uma vez que voltada a 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, sendo uma atividade vinculada, portanto, à educação.

Para concluir, trago ainda trecho do site supra mencionado, acerca da importância da promoção do sarau de poesia na vida do estudante

A função primordial da escola é em sua grande parte propiciar aos alunos caminhos para que eles aprendam de forma articulada às suas experiências culturais, conciliado ao ato da leitura, escrita e da composição, atividade esta que não está sendo tarefa fácil para os professores na atualidade, pois os alunos em sua maioria se encontram desmotivados diante dos livros e dos textos literários, refletindo assim no desempenho escolar. Conhecer as características presentes nos textos poéticos e nas expressões artísticas através da socialização do grupo escolar do Campo, no sarau, constitui o objetivo deste trabalho. Revendo a Educação do Campo em suas possibilidades educacionais através do Incentivo a pesquisa e leitura de obras de autores poéticos, contribuindo assim para um aprendizado mais significativo que garanta ao estudante do Campo uma educação de qualidade condizente a sua realidade cultural e ao mesmo tempo favorável a sua participação na construção de valores e atitudes essenciais a vida social. Segundo os Parâmetros curriculares Nacionais (PCNs, p.47), do Ensino Fundamental. “Os objetivos propostos concretizam as intenções educativas em termos de capacidades que devem ser desenvolvidas pelos alunos ao longo da escolaridade”. Essas capacidades destinam-se à satisfação obtida através de habilidades que determinam conquistas de objetivos elaborados que se deseja alcançar. Essas aptidões variam de pessoa para pessoa e determinam objetivos comuns a todos constituindo assim a vida social. Essas ações são proporcionadas de forma estratégica no ato educacional para que a conquista seja um bem comum que proporcione a inclusão e não a exclusão. Assim, entendemos que toda ação pedagógica exige uma reflexão sobre a construção do saber, compreendendo o ato de ensinar não como uma transferência de conhecimento, mas sim, conforme enfatiza Freire (2011, p. 24), de “criar possibilidades para a sua produção e a sua construção”.

Seguindo-se, passo a análise da **contratação de contadores de história e personagens da literatura infantil**.

Empreendendo pesquisa eletrônica, facilmente nos deparamos com os inúmeros benefícios advindos de tais atividades proporcionadas a educação básica (objeto do FUNDEB).

Em acesso ao artigo encontrado no link <file:///C:/Users/Gabi/Downloads/8477-Texto%20do%20artigo-30743-3-10-20150514.pdf>, intitulado - **A Importância Da Contação De História Como Prática Educativa Na Educação Infantil**, é possível verificar tal fato, conforme se vê em trecho colacionado abaixo

O presente artigo tem por finalidade a **contribuição da contação de histórias para o processo de ensino-aprendizagem na Educação Infantil**. As histórias representam indicadores efetivos para situações desafiadoras, assim como fortalecem vínculos sociais, educativos e afetivos. Portanto, **se faz necessário que os professores utilizem essa ferramenta para o desenvolvimento da criança, despertando pequenos leitores e estimulando para o mundo da imaginação.**

(...)

A contação de história nas escolas era uma forma de distrair as crianças e hoje vem ressurgindo a figura do contador de histórias. De acordo com vários estudiosos, a contação de histórias é um precioso auxílio à prática pedagógica de professores na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. A contação de história instiga a imaginação, a criatividade, a oralidade, incentiva o gosto pela leitura, contribui na formação da personalidade da criança envolvendo o social e o afetivo.

Verifica-se que a opinião técnica exarada pelos profissionais que elaboraram tal artigo torna incontroversa a importância e a natureza da atividade ora analisada para a promoção do desenvolvimento da educação básica e infantil, momento em que aproveito para enfatizar a vinculação das atividades até o momento expostas com a promoção da educação, acarretando na correta utilização dos recursos do FUNDEB para a promoção das atividades previstas no Convênio39/2008.

Por fim, atento-me a discorrer sobre a **contratação de shows musicais, espetáculos circenses e dramatizações** promovidos, e a utilização dos recursos do FUNDEB, se estariam abarcados ou não nas atividades que poderiam ser contratadas com seus recursos por serem entendidas ou não como vinculados à educação.

Seguindo-se com a atividade de pesquisa virtual para embasar minhas percepções com opiniões técnicas, deparei-me com estudos que atestam a importância da promoção das atividades acima descritas e o desenvolvimento da **fala, articulação e raciocínio das crianças, conduzindo a uma consequente coadunação entre**

essas atividades e o desenvolvimento do ensino para a educação básica, moldando-se ao que prescreve as diretrizes propostas pelo FUNDEB e a utilização dos seus recursos.

Explico.

Resta consignado no artigo encontrado no sítio eletrônico <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/artes/a-crianca-teatro-na-escola.htm>, que

O teatro pode ser considerado por professores e pesquisadores uma forma de fazer com que a criança se socialize, torne-se desinibida, decore falas, cante entre outras coisas que **possam trazer benefícios para a alfabetização da criança.**

O presente artigo ainda observa que:

Pode-se dizer que a criança não se desenvolve plenamente sem fazer a arte do teatro, de uma ou de outra forma a criança representa com o teatro muitas de suas aventuras e assim desenvolve seus conhecimentos e suas habilidades. Por isso “a arte tem sido proposta como instrumento fundamental de educação, ocupando historicamente papéis diversos, desde Platão” (PCN, 1993, p. 83) - BRASIL, **Parâmetros Curriculares Nacionais: Arte.** Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, MEC/SEF, 1998. Ensino de 1º a 4º série.

Em outro artigo, acessado no link

http://repositorio.ipvc.pt/bitstream/20.500.11960/1537/1/Jorge_Ramos.pdf, intitulado - **A Contribuição E A Importância Do Teatro Na Educação Integral Da Criança,** é de se notar a mesma linha de raciocínio adota acima, qual seja, a da contribuição da promoção de espetáculos teatrais e dramatizações para o desenvolvimento do ensino básico.

O estudo empreendido no trabalho mencionado busca mostrar os efeitos do teatro no processo educacional da criança, momento em que exponho o seguinte trecho

A UNESCO recomenda a inserção da Educação Artística nos sistemas educativos dos países membros, por reconhecer a importância que tem para o desenvolvimento integral da criança. A imaginação, a criatividade e a inovação estão presentes em todos os seres humanos e podem ser alimentadas e aplicadas. Existe uma forte relação entre estes três processos. A imaginação é a característica distintiva da

inteligência humana, a criatividade é a aplicação da imaginação e a inovação fecha o processo, fazendo uso do juízo crítico na aplicação de uma ideia (Sir Ken Robinson). in Roteiro Educação Artística Edição Comissão Nacional da UNESCO 2006

Assim, tenho plena convicção de que as atividades previstas com a implementação do **Convênio 39/2008** estão de acordo com o que prescreve a **Lei 9.394/96**, a despeito de poderem ter sido entendidas, em um primeiro momento, como sendo de **natureza tão somente cultural**.

Ora, resta clarividente como tais atividades vão muito além de um conceito tão simplório, possuindo reflexos diretos no desenvolvimento escolar.

Os benefícios diretos promovidos pelas atividades analisadas uma a uma ao desenvolvimento da educação básica restam incontroversos com as pesquisas colacionadas, fazendo com que sejam entendidas como verdadeiros vetores de ensino e aprendizagem, permitindo aos alunos que frequentaram o evento de desfrutar de um desenvolvimento educativo sem precedentes.

No que se refere as despesas empreendidas pelo evento, como os gastos com as atrações, infraestrutura montada e a organização, vislumbro o fato como sendo uma consequência direta da promoção das atividades, que, conforme já exaustivamente exposto, trouxeram inúmeros benefícios ao desenvolvimento da educação básica, não havendo que se falar em irregularidade, neste aspecto, uma vez que os gastos se justificam e são inseparáveis para que se pudesse promover o ensino desta forma.

Dessa feita, tenho que os benefícios educativos advindos da contratação do Convênio analisado são inúmeros, indo muito além de um mero evento cultural, jamais podendo ser resumido apenas com essa natureza (inclusive pelas razões já expostas) motivo pelo qual não coaduna com as proposições elaboradas pelo corpo técnico desta Corte bem como pelo Ministério Público de Contas.

Assim, entendo que as despesas ocorridas para custear tais atividades **estão respaldados pela legislação que tutela o assunto, eis que possui natureza educacional-escolar, e não meramente culturais.**

Ante o exposto, divergindo do entendimento técnico e do Parecer Ministerial **02225/2019-1 VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação, que ora submeto à apreciação.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES
Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO - TC 528/2020

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. CONHECER o recurso interposto por estar de acordo com os requisitos do artigo 408 e seguintes do Regimento Interno desta Corte de Contas;

1.2. DAR TOTAL IMPROVIMENTO ao Pedido de Reexame,

1.3. DECRETAR A PRESCRIÇÃO da pretensão punitiva desta Corte de Contas, nos termos do art. 71, caput, da LC n. 621/2012;

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, parcialmente vencido o conselheiro Ranna que acompanhou pareceres técnico e ministerial.

3. Data da Sessão: 16/07/2020 - 12ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib

Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões