



Parecer em Consulta 00022/2021-1 - Plenário

Processo: 03483/2020-1

Classificação: Consulta

UG: PMS - Prefeitura Municipal de Serra

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Consulente: AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELOS

**CONHECER A CONSULTA - RESPONDER AO
QUESITO NOS EXATOS TERMOS DO PARECER ITC
35/2020 – ENCAMINHAR CÓPIA AO CONSULENTE -
ARQUIVAR**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE
MACEDO**

1 RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo então **Prefeito Municipal de Serra**, senhor Audifax Charles Pimentel Barcelos, na qual se apresenta a seguinte indagação:

1. É possível considerar o custo com aquisição de EPI's destinados às escolas e alunos a fim de propiciar ambiente seguro e adequado para o funcionamento da atividade escolar, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes Básicas da Educação), seja por meio de repasse do FUNDEB, seja por meio de utilização de recursos próprios, e consequentemente, inseridos no piso de 25% constitucional de aplicação de recursos na Educação?

Em breve exame dos autos (**Despacho 22714/2020**), verifiquei que o documento autuado demonstrou atender aos requisitos que autorizam o processamento do feito, nos termos do art. 288, XVI do RITCEES, e encaminhei os autos à área técnica para análise.

Foi emitido o **Estudo Técnico de Jurisprudência 26/2019** (doc. 06), que verificou a inexistência de deliberação que responda ao questionamento formulado na presente consulta no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Os autos foram encaminhados ao NRC que elaborou a **Instrução Técnica de Consulta 35/2020** (doc. 07), opinando pelo conhecimento da presente consulta e resposta ao quesito da seguinte forma:

III. RESPOSTA AO QUESITO

A partir do arrazoado até aqui discutido, respondemos ao quesito nos seguintes termos:

1. Sim, os equipamentos de proteção individual podem ser comprados com valores a serem computados como manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que sejam utilizados exclusivamente em escolas ou órgão/unidade administrativa da Educação Básica Pública.

IV. CONCLUSÃO

Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente instrução, opina-se por responder à consulta nos termos do item III. RESPOSTA AO QUESITO.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira (**Manifestação do Ministério Público de Contas 3111/2021** – doc. 11).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Ratifico integralmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas para **tomar como razão de decidir as fundamentações exaradas na Instrução Técnica de Consulta 35/2020**, abaixo transcrita:

II. ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA

Antes de adentrar-se no mérito da presente consulta, faz-se necessário apreciar se estão presentes os requisitos de admissibilidade.

Com efeito, o parágrafo 1º do artigo 122 da Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - LOTCEES), estabelece o rol de pressupostos a serem atendidos para a admissibilidade da consulta perante este

Sodalício, senão vejamos:

Art. 122 [...]

§ 1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades:

- I - ser subscrita por autoridade legitimada;
- II - referir-se à matéria de competência do Tribunal de Contas;
- III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;
- IV - não se referir apenas a caso concreto;
- V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente.

No tocante ao requisito constante do art. 122, § 1º, I, acima transcrito, verifica-se que a definição de autoridade competente encontra as suas balizas nos incisos I a VII, do *caput* do mesmo dispositivo, que assim dispõe:

Art. 122. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

- I - Governador do Estado e **Prefeitos Municipais**;
- II - Presidente da Assembleia Legislativa e de Câmaras Municipais;
- III - Presidente do Tribunal de Justiça e Procurador Geral de Justiça;
- IV - Procurador Geral do Estado e Defensor Público Geral do Estado;
- V - Secretário de Estado;
- VI - Presidente das comissões permanentes da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais;
- VII - Diretor presidente de autarquia, fundação pública, empresa estatal e de sociedade de economia mista cujo controle societário pertença ao Estado ou aos Municípios (g.n).

O consulente subscritor é o senhor Audifax Charles Pimentel Barcelos, prefeito municipal de Serra, fato que o autoriza a figurar como proponente de consultas a este Tribunal, encontrando-se atendido, portanto, o requisito de admissibilidade referente à legitimidade evocado no inciso I do § 1º do art. 122 da LC 621/2012.

Quanto à matéria suscitada pelo Consulente, entende-se que há pertinência com a atuação deste Tribunal (artigo 122, § 1º, II), bem como a consulta contém a indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada (artigo 122, § 1º, III).

Ressalta-se, ainda, que foi atendido o que impõe o artigo 122, *caput*, da LOTCEES, pois foram indicados, na peça inicial, os dispositivos sobre os quais pairam dúvidas, a saber, o artigo 212 da Constituição e o artigo 70 da Lei 9.394/1996.

Verifica-se, outrossim, que a presente consulta atende o disposto no inciso IV, § 1º, do artigo 122, da LOTCEES, uma vez que foi proposta sem fazer alusão a caso concreto. Resta também comprovado que o feito se encontra devidamente instruído com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente, observado, portanto, o disposto no art. 122, § 1º, V, da LOTCEES.

Ademais, constata-se que a matéria atinente à consulta ofertada possui relevância jurídica, econômica, social e repercussão no âmbito da administração pública com reflexos para a Administração Pública Direta e Indireta do Estado e dos Municípios, atendendo ao requisito previsto no § 2º do artigo 122 da Lei Orgânica do TCEES (LC 621/2012), que assim estabelece:

Art. 122 [...]

§ 2º Além dos requisitos objetivos, o conhecimento da consulta dependerá da relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da administração pública, com conteúdo que possa ter reflexos sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios. (grifo nosso).

Assim, uma vez atendidas todas as formalidades previstas em lei, opina-se pelo **conhecimento** da presente consulta.

III. ANÁLISE DO QUESITO

Muitas vezes, as imposições de fatos da vida sobrepujam qualquer previsibilidade das normas em abstrato, segundo o concebido pelos legisladores. Daí advém diversas dúvidas que se tentam resolver por analogias e análises comparadas.

A consulta acerca da compra de equipamentos de proteção individual surge num momento de pandemia mundial de covid-19, a terrível doença que paralisou as sociedades e economias mundo afora e espalhou o fundado temor da morte entre bilhões de pessoas.

Em circunstâncias normais, um ambiente escolar apenas precisaria de cuidados higiênicos normais, como lavar o chão e os banheiros, disponibilizar água, sabão e papel higiênico para uso pessoal. Atualmente, os rigores sanitários se tornaram imensamente mais exigentes. Na maior parte das escolas, a incerteza sobre a possibilidade de se oferecer segurança adequada para a preservação da saúde de alunos e servidores inviabilizou a própria realização dos estudos, com a paralisação das aulas. Nas comunidades e escolas mais ricas, os alunos puderam retomar os estudos remotamente, pela internet. Na maior parte das escolas públicas foi impossível, pois a debilidade socioeconômica amiúde impede que os alunos tenham ambientes com ergonomia e acesso à internet adequados.

O debate que se impõe diz respeito a como retomar as atividades escolares com razoável segurança. Para tanto, surge a necessidade de disponibilizar aos alunos e pessoal escolar os necessários equipamentos de proteção individual, como máscaras, luvas, *face shields*, álcool gel, eventualmente aventais, e outros.

Esses equipamentos têm custo elevado e o gestor questiona se podem ser computados para compor o piso de 25% de gastos mínimos em MDE, conforme previsão constitucional:

Art. 212. 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.

Os rigores da Lei nº 9394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ensejam imensas discussões, a teor de regulamentar o dispositivo constitucional, como esta que ora se impõe. Vejamos:

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:

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

Cabe discutir se as atividades-meio a que se refere o inciso V incluem a compra de equipamentos de proteção individual. Seguramente, não há menção específica a EPI na

legislação. Uma tentativa de esclarecimento é encontrada na orientação do Ministério da Educação¹, como observamos:

O que pode ser pago com a fração de 40% dos recursos do Fundeb?

Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino, sendo classificadas, nesta rubrica, as despesas inerentes ao custeio das diversas práticas relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, etc.) e aquisição do material de consumo (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, **produtos de higiene e limpeza**, tintas, etc.) utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino.

Dentre as diversas aquisições de produtos que podem ser considerados para compor o piso do Fundeb, produtos de higiene e limpeza são relacionados. Veja-se, a propósito, que as necessidades de higiene e limpeza de nossos dias são muito maiores que as do passado recente. Assim, é previsível que a necessidade de limpeza não seja mais jogar água e sabão em pó ou detergente, mas utilizar, por exemplo, hipoclorito de sódio. A necessidade de higiene pessoal, dentre outras medidas, poderá implicar em disponibilizar álcool gel 70% em vários ambientes, em vez de apenas lavar as mãos. Do mesmo modo, utilizar equipamentos de proteção individual se torna importante para conter a pandemia. Todos esses produtos e equipamentos, sem exclusão de outros, se enquadram na definição de "produtos de higiene e limpeza", segundo o designado pelo Ministério da Educação.

Portanto, as despesas com eles devem ser enquadradas no piso de 25% dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Há que se ressaltar que os gastos apenas serão computados para esse fim se forem feitos exclusivamente em escolas ou órgão/unidade administrativa da Educação Básica Pública.

Sobre o tema, vejamos o estudo de Toledo Jr. e Rossi², que analisa como uma das principais causas de rejeição de contas de governo dos prefeitos a utilização dos recursos que deveriam ser utilizados para manutenção e desenvolvimento do ensino para compras de produtos e serviços para outros órgãos:

Aquisições globais de bens e serviços que também servem a vários outros setores da Administração (ex.: combustíveis, material de escritório, peças de reposição da frota).

Claro está aqui o desvio de finalidade. Para evitar a glosa total, precisa a Educação local atestar, de forma cabal, sua própria cota de recebimento; isso, mediante carimbo e assinatura de servidor especialmente designado pelo Responsável da Educação. Nessa trilha, exige o Tribunal Paulista de Contas, mediante Instruções, que a documentação da despesa educacional esteja separada das demais. A propósito, a ocultação de gastos implica multa ao gestor, nos termos da Lei Orgânica daquele Tribunal ("sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas").

¹ <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>. Acesso em: 13/08/2020.

² TOLEDO JR., Flavio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Rejeição das contas do Prefeito: análise de duas causas determinantes. Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP, Belo Horizonte, ano 7, n. 84, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=55825>>.

Desse modo, temos que os equipamentos de proteção individual podem ser comprados com valores a serem computados como manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que sejam utilizados exclusivamente em escolas ou órgão/unidade administrativa da Educação Básica Pública.

III. RESPOSTA AO QUESITO

A partir do arrazoado até aqui discutido, respondemos ao quesito nos seguintes termos:

1. Sim, os equipamentos de proteção individual podem ser comprados com valores a serem computados como manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que sejam utilizados exclusivamente em escolas ou órgão/unidade administrativa da Educação Básica Pública.

IV. CONCLUSÃO

Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente instrução, opina-se por responder à consulta nos termos do item III. RESPOSTA AO QUESITO.

Assim, ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **subscrevendo em todos os termos o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. PARECER EM CONSULTA TC-22/2021 – PLENÁRIO

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

1.1. CONHECER a presente consulta e **RESPONDER** ao quesito nos seguintes termos:

1.1.1. Sim, os equipamentos de proteção individual podem ser comprados com valores a serem computados como manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que sejam utilizados exclusivamente em escolas ou órgão/unidade administrativa da Educação Básica Pública.

1.2. ENCAMINHAR cópia ao Consulente.

1.3. ARQUIVAR os presentes autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 05/08/2021 - 40ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (vice-presidente no exercício da presidência), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheiros Substitutos: Marcia Jaccoud Freitas (em substituição).

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Vice-presidente no exercício da presidência

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões