



RESOLUÇÃO nº 153/2013 – TCE – PLENO

1. Processo nº : 332/2013
2. Grupo e classe de assunto : 3 – Consulta / 5 – Consulta
3. Responsável : Moises Nogueira Avelino – CPF 294.345.052-91
4. Órgão : Prefeitura de Paraíso do Tocantins-TO
5. Relator : Auditor Substituto de Conselheiro Parsondas Martins Viana – Ato de Convocação nº 15/2013
6. Representante do Ministério Público : Oziel Pereira dos Santos – Procurador Geral de Contas
7. Procurador constituído nos autos : Gilberto Sousa Lucena - OAB/TO 1.186

EMENTA: CONSULTA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR, FORNECIMENTO DE PASSAGENS E AJUDA DE CUSTO PARA ALUNOS DO MUNICÍPIO DE PARAÍSO DO TOCANTINS –TO. CONHECIMENTO. RESPOSTA EM TESE NOS TERMOS DO VOTO CONDUTOR.

8. Decisão:

Vistos, relatados e discutidos os autos de nº 332/2013, que versam sobre consulta formulada pelo Senhor Moises Nogueira Avelino – Prefeito de Paraíso do Tocantins-TO, protocolizado nesta Corte de Contas em 18.01.2013, constante em fls. 02/04, no qual apresenta as seguintes indagações sobre a utilização de transporte escolar:

Considerando os Pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público junto ao TCE;

Considerando por fim, tudo que dos autos consta.

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento as disposições contidas no artigo 1º XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigos 151 e 152, do RITCE/TO:

8.1 Conhecer desta consulta, formulada pelo Senhor Moises Nogueira Avelino – Prefeito de Paraíso do Tocantins-TO, por atender os requisitos do artigo 150, V, do Regimento Interno, e por tratar-se de matéria que está sob o alcance da competência fiscalizadora deste Tribunal de Contas, respondendo a consulta formulada no sentido deste voto condutor.

8.2 Esclarecer ao consulente que a resposta a presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos dos art. 150, § 3º e art.152 do Regimento Interno deste Tribunal.



8.3 Determinar a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do artigo 341, §3º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que surta os efeitos legais necessários.

8.4 Determinar ao Secretário do Tribunal Pleno que intime pessoalmente o Procurador do Ministério Público junto a esta Corte de Contas que atuou nos autos.

8.5 Determinar ao Secretário do Tribunal Pleno que remeta ao consulente cópia do Relatório, Voto e Decisão.

8.6 Após cumpridas todas as formalidades legais, remetam-se à Coordenadoria de Protocolo Geral-COPRO, para devolver os autos à origem.

Na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 06/03/2013, sob a presidência do Conselheiro José Wagner Praxedes, os Conselheiros Herbert Carvalho, Napoleão de Souza, Manoel Pires e o Conselheiro-Substituto Jesus Luiz votaram de acordo com o voto do Relator, Conselheiro-Substituto Parsondas Martins Viana. Esteve presente o Procurador Geral de Contas, Oziel Pereira dos Santos. O resultado proclamado foi por unanimidade dos votos.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos 06 dias do mês de março de 2013.

8. RELATÓRIO Nº 009/2013

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Senhor Moises Nogueira Avelino – Prefeito de Paraíso do Tocantins-TO, protocolizado nesta Corte de Contas em 18.01.2013, constante em fls. 02/04, no qual apresenta as seguintes indagações acerca da utilização de transporte escolar:

1. Pode o município disponibilizar veículos componentes da frota pública da educação básica para estudantes do ensino médio público, nível que compõe a educação básica?
2. Pode o município disponibilizar veículos componentes da frota pública da educação básica para estudantes do ensino médio particular?
3. Pode o município disponibilizar veículos componentes da frota pública da educação básica para estudantes do ensino superior público, nível que não compõe a educação básica?



4. Pode o município disponibilizar veículos não componentes da frota pública da educação básica para estudantes do ensino superior particular?
5. O município pode fazer aporte financeiro sob título contábil de contribuição a grêmio estudantil, ou associação de estudantes criada para esse fim?
6. O município pode efetuar o pagamento de ajuda de custo sob a classificação contábil de auxílio financeiro direto à pessoa do estudante?
7. O município pode fornecer passagens aos escolares e acadêmicos para esse fim?

Os autos vieram instruídos com o Parecer Jurídico da Assessoria do Órgão Consulente, fls. 05/07, o Termo de Posse, diplomação e documentos pessoais do Prefeito Municipal, fls.08/10.

Os autos foram remetidos a Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios, para manifestações de praxe, a qual, através do Parecer Técnico-Jurídico nº 003/2013, às fls. 12/14, entendeu, inicialmente, que a pretensão da consulente deve ser conhecida passível de resposta em tese. Apresentou, em síntese, a seguinte resposta aos questionamentos efetuados:

(...) O ensino superior deve receber atenção pública, especialmente quando se pensa em termos de interiorização das atividades administrativas para satisfação das necessidades das comunas que não contam com instituições de ensino em suas localidades. Contudo, embora sendo possível o apoio, em tese, o atendimento de pleito da espécie deve ocorrer sob forma de auxílio financeiro a estudante carente, dentro de programa legalmente estabelecido e legislativamente autorizado para a Administração Pública, respeitado o atendimento das atribuições precípuas.

O Corpo Especial de Auditores emitiu o Parecer de Auditoria nº 072/2013, fls. 15/18, onde, no mérito concluiu nos seguintes termos:

- Com relação ao questionamento se pode o município disponibilizar veículos da frota pública da educação básica para estudantes do ensino médio; para os estudantes do ensino médio particular; para estudantes do ensino superior público e ainda, disponibilizar veículos



não componentes da frota pública da educação básica para estudantes do ensino superior público?

Entendemos que as ações podem ser realizadas, desde que não haja prejuízos ao nível de responsabilidade de cada ente federado, vez que a educação é um direito de todos e o transporte é um dos meios de viabilizá-la em iguais condições para todos. Esclarecemos por oportuno, que as despesas com essas ações não devem ser computadas nos cálculos do percentual de 25% destinado a manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 128 da Constituição Estadual e art. 212 da Constituição Federal, nem tampouco efetuadas com recursos do FUNDEB. Ademais, o município deve observar o disposto no inciso I do artigo 167 e no §2º do art. 165 da Constituição Federal, que vedam o início de programas não incluídos na Lei Orçamentária Anual-LOA e sem previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO.

- A indagação sobre se o município pode fazer aporte financeiro sob título contábil de contribuição a grêmios estudantis, ou associação de estudantes criada para esse fim?

É possível desde que seja dentro de um programa criado e aprovado pelo Poder Legislativo, observando, contudo, o que consta no art. 165 §2º e artigo 167, inciso I da Constituição Federal, que vedam o início de programas não incluídos na Lei Orçamentária Anual – LOA e sem previsão na Lei de diretrizes Orçamentárias-LDO.

- Com relação ao questionamento relativo pagamento de ajuda de custo sob a classificação contábil de auxílio financeiro direito à pessoa do estudante?

É possível desde que seja dentro de um programa criado e aprovado pelo Poder Legislativo, observando, contudo, o que consta no art. 165, § 2º e artigo 167, inciso I da Constituição Federal. Para tal situação os procedimentos de distribuição deverão estar de acordo com a necessidade econômica e social do estudante devidamente matriculado, mantendo a transparência e o controle da despesa.

- Fornecer passagens aos escolares e acadêmicos para esse fim?

É possível desde que seja dentro de um programa criado e aprovado pelo Poder Legislativo, observando, contudo, o que consta no art. 165, § 2º e artigo 167, inciso I da Constituição Federal. Além disso, é necessária a justificativa por parte do interessado, avaliação do poder aquisitivo e social do estudante devidamente matriculado, mantendo a transparência e o controle da despesa.

No contexto geral das respostas acima descritas e a vista da responsabilidade fiscal que deve nortear as ações do



administrador público cumpre ao município observar, ainda, as normas estatuídas pelos artigos 15, 16, 17 e 26 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 193/2013, fls. 19/21, entendeu que:

A existência de um programa de criação de auxílio financeiro aos estudantes deverá está previsto na lei orçamentária do município, e ainda, que não sejam utilizados recursos do FUNDEB, do índice mínimo de 25% de aplicação em educação, conforme o art. 212 da CF/88, bem como a observação das disposições do art. 62, da LRF. Portanto, a atuação do município dessa forma, não cria nenhum obstáculo à cooperação entre os entes envolvidos para melhor satisfação do interesse público. (...) entende que o Tribunal de Contas deverá conhecer a presente consulta em apreço, por preencher os requisitos de admissibilidade pela observância do § 3º do art. 150 do RI/TCE-TO, e manifestar pelo entendimento pela possibilidade do uso de veículos da frota pública, bem como a prestação de auxílio financeiro aos estudantes da educação básica.

É o relatório.

9. VOTO

DA PRELIMINAR

O feito em apreço trata de consulta formulada pelo Senhor Moisés Nogueira Avelino – Prefeito de Paraíso do Tocantins-TO, cuja pretensão é acolhida em razão da competência desta Corte de Contas consoante o disposto no artigo 1º, inciso XIX¹ da Lei Estadual nº 1.284/2001.

Os pressupostos de admissibilidade da consulta encontram-se previstos nos artigos 150² a 155 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

¹ Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei: ...

XIX - decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

(...) § 5º. A resposta à consulta referida no inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. (Redação dada pela Lei nº 1497, de 16 de setembro de 2004).

² Art. 150 RI/TCE - A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, formulada ao Tribunal de Contas, deverá revestir-se das seguintes formalidades:

I - ser subscrita por autoridade competente;

II - referir-se a matéria de competência do Tribunal de Contas;

III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos;

IV - conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente;

V - ser instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.



Com efeito, dentre as condições de admissibilidade, temos que a consulta foi subscrita por autoridade competente, bem assim instruída com o Parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente, anexado às fls. 05/07, nos termos dos incisos I a V, §1º, inciso II, “a” do art. 150 do RITCE/TO.

DO MÉRITO

O consulente solicita a este Tribunal orientações quanto a prestação de serviços de transporte escolar, fornecimento de passagens e ajuda de custo para alunos do município de Paraíso do Tocantins -TO, apresentando vários questionamentos que passam a ser minuciosamente analisados e respondidos, em tese.

Conforme se verifica nos pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal, fls. 15/21, foram apresentadas de forma detalhada considerações técnicas e legais dos questionamentos formulados pelo Consulente.

1. Pode o município disponibilizar veículos componentes da frota pública da educação básica para estudantes do ensino médio público, nível que compõe a educação básica?

Inicialmente é oportuno enfatizar que a atribuição prioritária dos municípios compreende o ensino fundamental e a educação infantil, conforme dispõe o art.211³,§ 2º, da Constituição Federal, “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar”.

A Carta Magna⁴, ao dispor sobre o dever do Estado com a educação, trata garantia de transporte escolar para os alunos.

§ 1º - (...)

II - em âmbito municipal:

a) o Prefeito Municipal;

Art. 151 RI/TCE As consultas, depois de autuadas, serão instruídas pelos órgãos técnicos que se pronunciarão sobre o atendimento das formalidades previstas no artigo anterior.

§ 1º - Concluída a instrução, o Relator emitirá relatório e voto, submetendo-os à deliberação do Tribunal Pleno.

³ Art. 211 CF/88. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

⁴ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde.



Em observância ao princípio da simetria a Constituição Estadual consagra a universalidade do acesso e permanência na escola (art. 125, VII)⁵, garantindo, da mesma forma, o transporte escolar como um direito do educando e uma obrigação do Estado.

Sobre a área de atuação de cada um dos entes federativos, a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996-LDB estabelece, com maior especificidade, as atribuições e competências quanto ao desenvolvimento e manutenção dos respectivos sistemas de ensino.

Na leitura da norma legal supramencionada, depreende-se que o Município poderá atuar em outros níveis de ensino (ensino médio e educação superior), somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e respeitando os percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste viés, fica claro que ao Município compete oferecer o ensino fundamental e a educação infantil, cabendo-lhe, ainda, assegurar o transporte escolar aos alunos matriculados na sua rede de ensino (art. 208, VII, da CF).

Cabe esclarecer, que a Lei n.º 10.709/2003⁶ estabeleceu alterações na Lei n.º 9.394/1996-LDB quanto a responsabilidade pelo transporte escolar, envolvendo alunos matriculados em escolas estaduais e tornando expressa a responsabilidade do Estado em relação aos alunos matriculados em sua rede de ensino.

Entretanto, mesmo delimitando separadamente a responsabilidade de Estados e Municípios, quanto ao transporte escolar de seus alunos, a Lei n.º 10.709/2003, assegura aos entes a possibilidade de celebrarem pactos ou ajustes com vistas a promover, em sistema de colaboração, o programa do transporte escolar para atender ao interesse público.

Assim, recomenda-se a criação de um sistema de cooperação entre diferentes esferas de governo, para o desenvolvimento de programas de transporte escolar que assegurem os recursos financeiros indispensáveis para garantir o acesso de todos os alunos à escola, sendo que a formalização poderá ser por meio de convênio observando os requisitos estabelecidos nos arts. 15, 16, 17, 25, 26 e 62 da Lei Complementar n.º 101/2011-LRF.

Ressalta-se que para o custeio desta natureza de despesa é vedada a utilização de recursos provenientes do FUNDEB, bem como os

⁵ Art. 125. O dever do Estado com a educação dar-se-á mediante a garantia de:
VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde;

⁶ Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

(...)

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei n.º 10.709, de 31.7.2003)

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

(...)

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei n.º 10.709, de 31.7.2003)



valores alocados não devem ser computadas nos cálculos do percentual de 25% destinado a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art.128⁷ da Constituição Estadual e art. 212⁸ da Constituição Federal.

Ademais, o município deverá observar o rigor do previsto no art. 167⁹, inciso I e no art.165¹⁰, § 2º, da Constituição Federal, quanto a vedação ao início de programas que não estiverem incluídos na Lei Orçamentária Anual-LOA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO.

2. Pode o município disponibilizar veículos componentes da frota pública da educação básica para estudantes do ensino médio particular?

3. Pode o município disponibilizar veículos componentes da frota pública da educação básica para estudantes do ensino superior público, nível que não compõe a educação básica?

4. Pode o município disponibilizar veículos não componentes da frota pública da educação básica para estudantes do ensino superior particular?

Quanto aos questionamentos suscitados, em tese, entende-se ser possível o atendimento das demandas solicitadas, através da criação de um programa legalmente estabelecido para o auxílio financeiro ao estudante.

Entende-se, no entanto, que não é possível a disponibilização da frota do ensino básico para o serviço de transporte de estudantes universitários em razão do desvio da função administrativa, devendo ser adotado programa de auxílio financeiro a estudante carente.

Ainda, desataca-se a Resolução nº 1.617/2002 do TCE/PR:

⁷ Art. 128 - CE. O Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de seus impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁸ 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.

⁹ Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

¹⁰ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



Ou seja, esse tipo de transporte pode ser realizado pelo Município desde que não aproprie os custos no ensino para a composição dos gastos mínimos com educação, ainda que os níveis prioritários de atuação municipal no sistema de ensino estejam comprovadamente atendidos. Por outro lado, por óbvio, é necessária a contemplação de tais programas nas leis e planos orçamentários.

Nesse aspecto, mesmo que louvável o esforço dos Municípios de oferecerem transporte escolar a todos os níveis de ensino (fundamental, médio e superior), é necessário realçar o dever principal de oportunizar, na plenitude, o acesso à educação infantil e ao ensino fundamental em conformidade com o estabelecido pela Constituição Federal.

5. O município pode fazer aporte financeiro sob título contábil de contribuição a grêmios estudantis, ou associação de estudantes criada para esse fim?
6. O município pode efetuar o pagamento de ajuda de custo sob a classificação contábil de auxílio financeiro direto à pessoa do estudante?
7. O município pode fornecer passagens aos escolares e acadêmicos para esse fim?

Embora não exista óbice legal para este tipo de repasse financeiro, recomenda-se que seja instituído por lei específica um programa para financiamento dos estudantes carentes do município.

A ajuda de custo ou fornecimento de passagens aos estudantes deve ser efetuada naqueles casos em que restar demonstrada a incapacidade pessoal/familiar para arcar com o ônus, sem o auxílio governamental, devendo a lei fixar critérios objetivos para concessão do benefício, tendo em vista o princípio da igualdade, sendo imperiosa a necessidade de fiscalização do cumprimento da medida e sua estrita desvinculação com os fins eleitorais.

Vale ressaltar que o Ministério da Educação através do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação executa programas voltados ao transporte e a auxílio a estudantes: o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem Urbano, regulado pela Resolução/CD/FNDE nº 41/2012 que estabelece os critérios e procedimentos para o pagamento de auxílio financeiro aos estudantes, que podem ser adotados pelo município.

Desse modo, em interpretação harmônica de todos os dispositivos transcritos, recomenda-se que em todos os questionamentos apresentados sejam cumpridos os seguintes requisitos:

- a não utilização de recursos provenientes do FUNDEB;



- os custos não comporem o índice mínimo de 25% de aplicação em educação;
- a estrita observância aos preceitos da Lei Complementar nº 101/2011-LRF;
- o atendimento à legislação brasileira de trânsito e segurança a todos os passageiros;
- a estipulação da responsabilidade civil dos entes no Termo de Cooperação, nos casos de transporte de alunos e servidores de outros níveis de educação;
- a fixação legal de critérios objetivos para concessão de benefício (ajuda de custo, subsídio ou fornecimento de passagens), devidamente regulamentados, com intuito de evitar a captação ilícita de sufrágio, e violação aos princípios constitucionais.

Diante do exposto, considerando as disposições contidas no artigo 1º, XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigos 151 e 152 do Regimento Interno, VOTO no sentido de que este Tribunal adote as seguintes providências:

a) Conhecer desta consulta, formulada pelo Senhor Moises Nogueira Avelino – Prefeito de Paraíso do Tocantins-TO, por atender os requisitos do artigo 150, V, do Regimento Interno, e por tratar-se de matéria que está sob o alcance da competência fiscalizadora deste Tribunal de Contas, respondendo a consulta formulada no sentido deste voto condutor.

b) Esclarecer ao consulente que a resposta a presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos dos art. 150, § 3º e art.152 do Regimento Interno deste Tribunal.

c) Determinar a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do artigo 341, §3º do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que surta os efeitos legais necessários.

d) Determinar ao Secretário do Tribunal Pleno que intime pessoalmente o Procurador do Ministério Público junto a esta Corte de Contas que atuou nos autos.

e) Determinar ao Secretário do Tribunal Pleno que remeta ao consulente cópia do Relatório, Voto e Decisão.

f) Após cumpridas todas as formalidades legais, remetam-se à Coordenadoria de Protocolo Geral-COPRO, para devolver os autos à origem.

GABINETE DA PRIMEIRA RELATORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS, em Palmas, capital do Estado do Tocantins, aos 06 dias do mês de março de 2013.



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Parsondas Martins Viana
Auditor em Substituição a Conselheiro
Mat. 23.438-9
Ato de Convocação nº 15/2013