



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) da Região de Maringá

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 01/2018

GEPATRIA/MARINGÁ

TEMA: Transporte Público Universitário

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu Promotor de Justiça que adiante subscreve, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 129, II e III, da Magna Carta, no artigo 27 da Lei Federal 8.625/93, no artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 85/99; e

CONSIDERANDO o contido no artigo 127 da Constituição da República, que dispõe que “*o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”;

CONSIDERANDO o estabelecido nos artigos 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia*”;

CONSIDERANDO que a Resolução PGJMPPR n. 5525/2015 instituiu o GEPATRIA – Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) da Região de Maringá*

Combate à Improbidade Administrativa, com sede em MARINGÁ e atuação em Comarcas e Foros Regionais à MARINGÁ, destacando em suas atribuições, atuação na proteção ao patrimônio público e no combate à improbidade administrativa, inclusive com **ATUAÇÃO PREVENTIVA**.

CONSIDERANDO o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o qual faculta ao Ministério Público **expedir recomendação administrativa** aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, direta ou indireta, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO o artigo 2º, *caput*, da Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

CONSIDERANDO que o mesmo diploma legal supramencionado, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, *“atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes”* e *“efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área”*;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) da Região de Maringá*

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público, na forma no artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*”;

CONSIDERANDO que o direito à **educação**, possui natureza fundamental e encontra-se consagrado em documentos internacionais da Organização das Nações Unidas, a título de exemplo, a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e principalmente a Declaração Universal de Direitos Humanos, que assim dispõe:

*“1. **Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.***

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.” - artigo 26, ONU, 1948;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) da Região de Maringá*

CONSIDERANDO os ensinamentos de Immanuel Kant sobre a importância da educação, determinando que: *“O homem não pode se tornar um verdadeiro homem senão pela educação. Ele é aquilo que a educação dele faz”*¹.

CONSIDERANDO os ensinamentos de Thomas Marshall² na qual trata a educação como um Direito Social, necessário ao exercício dos demais direitos sociais, políticos e civis, estando diretamente ligado a cidadania e a liberdade civil;

CONSIDERANDO que a educação garante uma vida digna a todos os seres humanos e a dignidade da pessoa natural é um dos fundamentos do Estado Democrático instituído no Brasil – artigo 1º, inciso III da Constituição Federal;

CONSIDERANDO no ordenamento jurídico a educação é considerada como um direito social fundamental, previsto no artigo 6º da Constituição Federal: *“são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”*;

CONSIDERANDO que o direito a educação é entendido como um fenômeno social e universal, um princípio pilar para o desenvolvimento da sociedade brasileira, contendo como objetivo principal o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho; contribuindo para formação dos indivíduos, auxiliando o desenvolvimento de suas capacidades físicas, intelectuais e espiritual;

¹ KANT, Immanuel. Sobre a pedagogia. Tradução de Francisco Cock Fontanella. Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, p. 15, 2006

² MARSHALL, T. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) da Região de Maringá*

CONSIDERANDO que a Constituição Federal determina que é dever do Estado a promoção do direito a educação, instituindo, dentre outros o princípio da universalidade da educação e da igualdade de condições para a permanência e acesso à escola:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

(..)

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

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) da Região de Maringá*

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

CONSIDERANDO que a Constituição Federal em seu artigo 23, inciso V, define que a consecução do direito à educação foi outorgada à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo a competência comum para: “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”;

CONSIDERANDO que a garantia da promoção da educação compreende outras obrigações acessórias, que complementam o direito ao ensino e possibilita o acesso e permanência do educando no ambiente escolar, entre elas o transporte escolar dos estudantes, conforme determina os seguintes artigos da Lei nº 9.394 de 1996:

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

(...)

VIII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) da Região de Maringá*

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

(...)

VII – assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

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

(...)

VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

CONSIDERANDO que em que pese constar no artigo 211 §1º da Magna Carta, ser de atribuição da União a competência para organização do ensino superior, não há impedimento legal de que os Municípios oportunizem transporte para estudantes universitários, de forma direta ou transferindo recursos a associações de estudantes;

CONSIDERANDO que se deve reconhecer a importância do direito a educação garantido aos jovens, conforme determina o Estatuto da Juventude (Lei n. 12.852/2013³):

CONSIDERANDO que as Faculdades e Universidades geralmente estão instaladas e funcionando em polos regionais, cidades maiores, pouco distante dos

³ Art. 2º O disposto nesta Lei e as políticas públicas de juventude são regidos pelos seguintes princípios:

I – (...)

V – promoção do bem-estar, da experimentação e do desenvolvimento integral do jovem;

Art. 8º. O jovem tem direito à educação superior, em instituições públicas ou privadas, com variados graus de abrangência do saber ou especialização do conhecimento, observadas as regras de acesso de cada instituição.

Art. 11º. O direito ao programa suplementar de transporte escolar de que trata o artigo 4º da Lei n. 9.394/1996, será progressivamente estendido ao jovem estudante do ensino fundamental, do ensino médio e da educação superior, no campo e na cidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) da Região de Maringá*

pequenos municípios, o que muitas vezes inviabiliza o acesso ao ensino superior àqueles que dependem de transporte diário de suas cidades de residência até o polo universitário mais próximo.

CONSIDERANDO que a possibilidade dos Municípios fornecer o transporte para estudantes encontra-se reforçado pelo disposto no artigo 11, inciso V da Lei nº 9.394/1996, **desde que atendidos alguns requisitos**: *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.;*

CONSIDERANDO o que restou definido na decisão nº 3472/14 do Pleno Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

CONSIDERANDO que é possível que o transporte universitário se realize por meio da prestação de serviço direto pelo Município ou por meio de subvenção com Associação Universitária, visando atuação em regime de colaboração em atividade que desperte interesse recíproco das partes envolvidas, devendo realizar-se através de convênio, regulamentado pela Lei nº 13.019/2014, atendendo o disposto no artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) da Região de Maringá*

CONSIDERANDO a necessidade de submissão dos atos do Poder Executivo ao controle do Poder Legislativo, Tribunal de Contas e outros órgãos legitimados, incluindo-se o Ministério Público;

Expede-se a presente **RECOMENDAÇÃO**
ADMINISTRATIVA ao Sr. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TERRA BOA/PR, a fim de que, no limite de suas atribuições, considerando as disposições acima mencionadas, **caso decida fornecer ou esteja fornecendo transporte universitário**, observe as seguintes diretrizes:

PRIMEIRO - 1. O transporte universitário municipal, somente pode ser prestado da seguinte maneira: 1.1) diretamente o serviço; ou 1.2) celebrando convênio com Associação de Estudantes sem fins lucrativos;

SEGUNDO - 2. São requisitos preliminares/preferenciais para que os Municípios forneçam transporte aos universitários:

2.1 - garantir a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil – artigo 211, §2º da Constituição Federal; Lei Federal nº 9.394/1996, artigo 11, inciso V e demais fundamentos lançadas nesta Recomendação.

2.2 - que os valores utilizados no transporte universitário **não integrem** o índice mínimo de aplicação de recursos do Fundo de



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) da Região de Maringá*

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – **FUNDEB** – decisão do Acórdão 40/2004 – Pleno TCE;

2.3 - que os valores utilizados no transporte universitário não componham o índice mínimo de 25% destinados constitucionalmente à educação – artigo 212;

TERCEIRO - 3. caso o Município escolha a opção 1.2, ou seja, **celebração de convênio** com entidade privada sem fins lucrativos (Associação de Estudantes - Lei n.º 13.019/2014), se optar pela dispensa do Chamamento Público (artigo 31, II da Lei n. 13.019/2014), deverá o **MUNICÍPIO: 3.1)** – implementar um Programa de Trabalho de Governo sobre o tema (vide artigo 2º da Lei n. 4.320/64), explicitando seus fundamentos, interesse público e verba orçamentária disponível. **3.2)** – esse Programa de Trabalho de Governo poderá servir de justificativa/motivação para encaminhamento de projeto de lei à Câmara de Vereadores para que em procedimento legislativo regular, reconheça a associação civil interessada, como de ‘utilidade pública’, e então os Edis poderão reconhecer tal Associação como ente civil apropriado e apto para percepção de recursos públicos nos termos do programa apresentado; **3.3)** – também o ente Executivo deverá observar o quanto dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, artigo 62: “I – *autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; II – convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.*”



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no
Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) da Região de Maringá*

QUARTO - 4. Optando por fornecer transporte universitário, preliminarmente o Município deverá demonstrar efetividade na priorização de investimento público na educação infantil (creches, pré-escolas e o ensino fundamental)(**vide 2.1 e 2.2**), para que possa oferecer o transporte universitário. Tal deve se dar de modo **concreto e documentado com planejamento** em relação à concessão de vagas em creches, pré-escolas e ensino fundamental, demonstrando a equalização entre número de vagas e o número de alunos, com dados concretos, palpáveis e demonstráveis objetivamente/documentalmente, mantendo tal documento atualizado e arquivado para pronta consulta/verificação caso haja questionamentos neste sentido, inclusive para salvaguardar o próprio Gestor, prevenindo ser responsabilizado por eventual prática de ato de improbidade administrativa.

Maringá, FEVEREIRO de 2018.

Nivaldo Bazoti
Promotor de Justiça
GEPATRIA - MARINGÁ



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 347446/13
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ORTIGUEIRA
INTERESSADO: LOURDES BANACH
ASSUNTO: CONSULTA
RELATOR: Conselheiro DURVAL AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3472/14 - Tribunal Pleno

*CONSULTA. APORTE FINANCEIRO PELO MUNICÍPIO
A ASSOCIAÇÃO DE ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS.
CONHECIMENTO E RESPOSTA.*

1. RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pela Prefeita do Município de Ortigueira, por meio da qual indaga esta Corte acerca de:

1. O Município pode fazer aporte financeiro à Associação de Estudantes Universitários para a aquisição de bens de capital que estejam diretamente relacionados à finalidade de referida Instituição, por exemplo, ônibus para transporte dos estudantes associados?
2. O aporte financeiro só pode ser para atividades de custeio? Por exemplo, reformas, adaptações, combustível e afins.
3. A celebração de "Convênio" para a efetivação do subsídio financeiro substitui a criação de programa exigida pelo Acórdão 180/11 – Tribunal Pleno.

Em atendimento ao disposto no inciso IV, do art. 311, do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer jurídico (fls. 6-13 da peça 2), que entende, em síntese, pela possibilidade de concessão de auxílio financeiro à Associação de estudantes, com reconhecimento de utilidade pública, para aquisição de bens de capital, desde que as necessidades da educação infantil e do ensino fundamental



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sejam supridas; não seja utilizado recurso do FUNDEB; e, haja a criação de programa legalmente estabelecido e legislativamente autorizado.

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por esta Relatoria (Despacho n.º 1001/13, peça 5) e determinado o seu encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, a qual apresentou a Informação n.º 79/13 (peça 6), dando conta da existência de alguns julgados.

Pelo Despacho n.º 1278/13 (peça 7), foi determinado o encaminhamento dos autos à Diretoria de Contas Municipais.

A Diretoria de Contas Municipais (Informação n.º 945/13, peça 8) sugeriu o deslocamento da competência instrutiva para a Diretoria de Análise de Transferências, pois “as questões de mérito em pauta – as quais envolvem, essencialmente, celebração de ajuste/convênio de transferência voluntária”.

Diante disso, a DAT (Parecer n.º 187/13, peça 10), respondendo pontualmente aos questionamentos formulados, asseverou que (i) não há óbice para que o Município realize aporte financeiro à Associação de Estudantes Universitários a título de colaboração desde que não sejam utilizados recursos provenientes do FUNDEB, bem como, que os valores despendidos não componham o índice mínimo de 25% de aplicação em educação, nos termos do art. 212 da Constituição e sejam observadas as disposições do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, (ii) o aporte financeiro não está restrito às atividades de custeio podendo ser utilizado para aquisição de bens de capital, os quais deverão permanecer afetados ao atendimento da finalidade institucional da Entidade, impondo-se, ainda, previsão no convênio sobre a destinação que será dada ao bem em caso de extinção ou rescisão do instrumento, e (iii) a celebração de convênio com Entidade Privada sem Fins Lucrativos visando atuação em regime de colaboração em atividade que desperta interesse recíproco das partes envolvidas não afasta a formulação de programa legalmente estabelecido e legislativamente autorizado pelo Poder Público, sendo necessária a contemplação do programa em leis e planos orçamentários.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 17890/13) opinou pelo conhecimento da consulta, dando-se como resposta os estritos termos alinhavados pela unidade técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminares

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, I, da Lei Complementar n.º 113/2005¹. Por se tratar de tema afeto a transferências voluntárias, a dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas. No mais, em atenção aos inc. II, IV e V, do art. 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído e formulado em tese.

Destarte, conheço da presente consulta.

2.2. Mérito

Diante do cumprimento dos requisitos que permitem o conhecimento da consulta, passa-se à análise pontual das inquirições.

2.2.1. O Município pode fazer aporte financeiro à Associação de Estudantes Universitários para a aquisição de bens de capital que estejam diretamente relacionados à finalidade de referida Instituição, por exemplo, ônibus para transporte dos estudantes associados?

Primeiramente, diga-se que inexistem óbices, de ordem legal e jurisprudencial, à realização de aporte financeiro por municípios à associação de estudantes universitários.

¹ Art. 39. Estão legitimados para formular consulta: II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais, conforme previsto em Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Constituição outorga à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum para “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (art. 23, V, CF/88), e na Lei n. 9.394/96, que estatui as diretrizes e bases da educação nacional, claramente ressoa que dentro da promoção da educação estaria englobado o transporte de estudantes (arts. 4º, VIII, 10, VII, 11, VI, 70, VIII). Eventualmente, poder-se-ia objetar tal argumento em razão do contido no §1º do art. 211 da Constituição, que atribui à União a competência para organização do ensino superior, no entanto, dentro da competência comum, anteriormente propalada, nada obsta que a municipalidade oportunize transporte para estudantes universitários de forma direta ou transferindo recursos a terceiros, como no caso de associações de estudantes. A própria Lei n.º 9394/96, por seu art. 10, V, faculta aos municípios 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”. Assim, se satisfeitas as necessidades atinentes à educação infantil e ao ensino fundamental, é possível a atuação em outras áreas, como no ensino superior, com o oferecimento de transporte aos estudantes. Diga-se que isso representa a assunção pelo município da competência de outro nível de governo, plenamente possível a teor do art. 62 da Lei Complementar n.º 101/2012².

Esta própria Corte, consoante o apontado pela Diretoria de Análise de Transferências - DAT, já sinalizara expressamente esta possibilidade quando do julgamento de expediente de consulta, autuado sob o n.º 47730/10 e decidido pelo Acórdão n.º 180/11, do Pleno. Não bastasse a resposta à referida consulta, tem-se que, em outras oportunidades, esta Corte houve por bem julgar regular ou regular com ressalvas prestações de contas relativas à transferências voluntárias para a implementação de transporte de universitários. Ainda, conforme o apontado pela unidade técnica, eventualmente se poderia opor o constante do Acórdão n.º 11/07-Pleno, que também em expediente de consulta formulada pelo Município de Mandaguari, que rechaçou tal possibilidade, mas não pela impropriedade do

² Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver: I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

convênio em si, mas porque existia vedação na lei orgânica do município, obstando tal prática.

Em assim sendo, não subsistiriam óbices legais e jurisprudenciais à realização por parte do município de celebração de convênio com associação de estudantes universitários visando ao transporte escolar dos mesmos.

Como esclarece a unidade técnica, esta Corte já decidiu (Acórdão n.º 40/2004-Pleno), em resposta a consulta, que o município não poderá se utilizar de recursos do FUNDEB para a implementação de tal transporte:

“Responder à presente Consulta, pela impossibilidade da utilização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, para o transporte de alunos, nos termos do voto escrito do Relator, NESTOR BAPTISTA”.

Por óbvio, os valores expendidos na implementação do referido transporte não poderão compor o índice mínimo de aplicação de recursos na educação básica e infantil, área de competência do município.

Continuando na resposta ao referido questionamento, importa saber se, admitida a transferência de recursos, tais podem ser utilizados para a aquisição de bens de capital que estejam diretamente relacionados à finalidade de referida Instituição ou se também é possível o custeamento de despesas de custeio, daí já inserindo o teor do segundo questionamento.

Tanto a Lei Complementar n.º 101/2000, por seu art. 25³, quanto o RITCEPR, por seu art. 227⁴, expressamente conceituam transferências voluntárias como repasses de recursos correntes e de capital, não havendo qualquer distinção

³ Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

⁴ “Art. 227. Para os fins deste Regimento Interno e observado o disposto no inciso VI, do art. 1º e § 1º, do art. 95, da Lei Complementar nº 113/2005, considera-se transferência voluntária o repasse de recursos correntes ou de capital por entidades da administração pública estadual ou municipal a outra pessoa jurídica de direito público federal, estadual ou municipal ou a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, a título de convênio, auxílio, acordo, cooperação, contribuição,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entre as despesas que eventualmente se fizerem. Como o que se questiona no presente é a realização de convênio, de uma transferência voluntária, admitindo-se essa, aceito, como corolário, o transpasse de numerário para atender despesas correntes e de capital.

Aqui, permito-me fazer uso das razões vertidas pela unidade técnica, quando ela afirma que:

Por fim, cumpre registrar que a aquisição de bens de capital pelo parceiro privado deve estar vinculada à finalidade institucional da Entidade não se admitindo o uso do bem em objetivo diverso conforme estabelece a própria Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer em seu artigo 25, §2º que *é vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.*

Também se torna necessária a previsão no convênio da destinação que será dada ao bem ao término da vigência do instrumento ou no caso de rescisão do mesmo. Em se tratando de bem adquirido mediante aporte financeiro realizado pela municipalidade seu uso está afetado pelo interesse público e assim deve permanecer, caso contrário, impõe-se a devolução do bem aos domínios do Estado.

2.2.2. O aporte financeiro só pode ser para atividades de custeio? Por exemplo, reformas, adaptações, combustível e afins.

Como dito acima, as transferências voluntárias materializadas através de instrumentos de convênios, podem ter por objeto o repasse de recursos correntes e de capital.

subvenção social, ajustes ou outros instrumentos congêneres, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.2.3. A celebração de “Convênio” para a efetivação do subsídio financeiro substitui a criação de programa exigida pelo Acórdão 180/11⁵ – Tribunal Pleno.

Nesse ponto, adoto *in totum* o vertido pela unidade técnica, quando essa afirma que:

A última indagação articulada pela municipalidade diz respeito à possibilidade de substituição do programa exigido no Acórdão 180/11 – Tribunal Pleno pela celebração de convênio.

A resposta negativa é a que se impõe.

Mais do que uma exigência contida no acórdão 180/11 a criação de programa é decorrência direta do “princípio constitucional da programação” corolário dos artigos 48, II e IV e artigo 165, §4º da Carta Magna, sendo que, por tal princípio, todo orçamento moderno está ligado a um plano de ação governamental, ou seja, deve ter conteúdo e forma de programação.

A lei 4320/64 corporificou o orçamento-programa ao estabelecer no seu artigo 2º que “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.”

Giacomoni, considera a programação “um moderno princípio orçamentário, que surgiu a partir da necessidade de otimizar os recursos escassos: Às voltas com crescentes encargos e com recursos sempre escassos, os governos passaram a utilizar o orçamento, até então instrumento de autorização e controle parlamentar, como auxiliar efetivo da administração, especialmente

⁵ Eis a resposta da referida consulta: “Responder a presente Consulta de que é possível a prestação de serviço de transporte de alunos, professores e servidores públicos com a frota do ensino básico e a instituição de programa para auxílio financeiro a estudante carente, nos termos das respostas fornecidas pela Diretoria de Contas Municipais e do Ministério junto a esta Corte, as quais se complementam”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como técnica de ligação entre as funções de planejamento e de gerência.”

Desta sorte, em resposta ao questionamento formulado pelo consulente a celebração de convênio com Entidade Privada sem Fins Lucrativos visando atuação em regime de colaboração em atividade que desperta interesse recíproco das partes envolvidas não afasta a formulação de programa legalmente estabelecido e legislativamente autorizado pelo Poder Público, sendo necessária a contemplação do programa em leis e planos orçamentários.

3. VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecer da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Ortigueira, para, no mérito, adotando como razões para decidir o acima vertido e o constante da instrução, responder-lhe que:

a) não há óbice para que o Município realize aporte financeiro à Associação de Estudantes Universitários a título de colaboração desde que não sejam utilizados recursos provenientes do FUNDEB, bem como, que os valores despendidos não componham o índice mínimo de 25% de aplicação em educação, nos termos do art. 212 da Constituição e sejam observadas as disposições do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) o aporte financeiro não está restrito às atividades de custeio podendo ser utilizado para aquisição de bens de capital, os quais deverão permanecer afetados ao atendimento da finalidade institucional da Entidade, impondo-se, ainda, previsão no convênio sobre a destinação que será dada ao bem em caso de extinção ou rescisão do instrumento; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) a celebração de convênio com Entidade Privada sem Fins Lucrativos visando atuação em regime de colaboração em atividade que desperta interesse recíproco das partes envolvidas não afasta a formulação de programa legalmente estabelecido e legislativamente autorizado pelo Poder Público, sendo necessária a contemplação do programa em leis e planos orçamentários;

3.2. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

3.3. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro DURVAL AMARAL, por unanimidade em:

I - Conhecer da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Ortigueira, para, no mérito, adotando como razões para decidir o acima vertido e o constante da instrução, responder-lhe que:

a) não há óbice para que o Município realize aporte financeiro à Associação de Estudantes Universitários a título de colaboração desde que não sejam utilizados recursos provenientes do FUNDEB, bem como, que os valores despendidos não componham o índice mínimo de 25% de aplicação em educação, nos termos do art. 212 da Constituição e sejam observadas as disposições do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) o aporte financeiro não está restrito às atividades de custeio podendo ser utilizado para aquisição de bens de capital, os quais deverão permanecer afetados ao atendimento da finalidade institucional da Entidade, impondo-se, ainda, previsão no convênio sobre a destinação que será dada ao bem em caso de extinção ou rescisão do instrumento; e

c) a celebração de convênio com Entidade Privada sem Fins Lucrativos visando atuação em regime de colaboração em atividade que desperta interesse recíproco das partes envolvidas não afasta a formulação de programa legalmente estabelecido e legislativamente autorizado pelo Poder Público, sendo necessária a contemplação do programa em leis e planos orçamentários;

II. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

III. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, DURVAL AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO, e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 29 de maio de 2014 – Sessão nº 18.

DURVAL AMARAL
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente