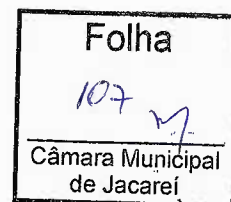
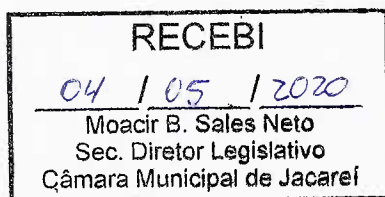


**EXCELENTÍSSIMO SENHOR ABNER RODRIGUES DE MORAES ROSA,  
PRESIDENTE DA CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ,**



**Processo de Julgamento de Contas nº 01/2020 - Exercício de 2016**

**Ref.: TC nº 4396/989/16-2**

**HAMILTON RIBEIRO MOTA**, brasileiro, inscrito no CPF/ME sob o nº 062.483.488-39, com residência na Rua Watson Macedo, nº 46, Vila Branca II, Jacareí - SP, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, em face do Ofício nº 05/2020<sup>1</sup>, ofertar **MANIFESTAÇÃO ESCRITA** a respeito das prestações de contas referentes ao exercício de 2016, conforme as razões adiante expostas.

**I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Inicialmente, este peticionário gostaria de tecer algumas breves considerações as quais, devidamente esclarecidas, podem auxiliar na formação decisória a ser levada a efeito por esta E. Câmara Municipal. Trata-se de clarificar a natureza e o alcance atrelados aos pareceres de lavra da C. Corte de

<sup>1</sup> O peticionário recebeu o Ofício nº 05/2020 no dia 03/03/2020, marco inicial do prazo de quinze dias. Considerando a suspensão dos prazos processuais perante a Câmara Municipal de Jacareí a partir de 17/03/2020 (Portaria 20/2020), e a retomada no dia 04/05/2020 (Ato da Mesa nº 05/2020), considera-se como prazo fatal para a prática deste ato o dia **05/05/2020**.

Contas, especificamente no que tange à reprovabilidade das contas municipais apresentadas no exercício de 2016.

Isso porque não é – nem nunca será – ocioso chamar a atenção para o fato de que, nesta seara de atuação, os Tribunais de Contas exercem atividade estritamente opinativa. Isto é, sem qualquer carga decisória capaz de determinar a decisão final de competência desta Casa Legislativa.

Significa dizer, assim, que a Corte de Contas, não obstante sua relevância para o auxílio do controle da Administração Pública, não pode se sobrepor ao entendimento desta Câmara.

A mera existência de parecer que opina pela irregularidade das contas relativas ao exercício de 2016, portanto, não é o bastante para se reprová-las. Em linha, pois, com a leitura mais adequada das normas constitucionais ventiladas pelos artigos 70 e 71 da Constituição Federal. José Afonso da Silva<sup>2</sup>, ao se debruçar sobre a natureza das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, destaca que a própria Constituição Federal não lhes atribuiu caráter jurisdicional. O controle e a decisão das contas públicas, por sua vez, são de competência própria ao Poder Legislativo. *In verbis*:

“É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito a prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais.”

A fim de subsidiar o novo julgamento do processo de conta em testilha, vem o peticionário ofertar a presente manifestação escrita, ao fim da qual se demonstrará, de um lado, a incorreção do parecer exarado pelo E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; de outro, a plena higidez das contas municipais alusivas ao exercício de 2016.

---

<sup>2</sup> In Curso de Direito Constitucional positivo, 36. Ed, 2013, p. 759

Por derradeiro, cumpre consignar que a presente manifestação cinge-se aos apontamentos constantes do parecer exarado pelo E. TCE/SP, que rejeitou as contas referentes ao exercício de 2016, uma vez que eventuais outros apontamentos deduzidos pelos órgãos preopinantes já foram superados, à medida que justificados e acolhidos pela E. Corte de Contas.

É o que se passa a ver.

**II. DOS APONTAMENTOS DEDUZIDOS PELO E. TCE/SP (TC nº 4396/989/16-2)**

Conforme se extrai do parecer final exarado pela Corte de Contas, lavrado no dia 04 de dezembro de 2018, as contas referentes ao exercício de 2018 não reuniriam condições de aprovação, tendo-se em vista, como fator determinante, o suposto não atingimento do índice constitucional referente aos gastos com Ensino. De acordo com o parecer prévio:

*Não obstante, as contas se ressentem de grave irregularidade capaz de comprometê-las por inteiro. Refiro-me à insuficiência de recursos próprios no Ensino. A Fiscalização apurou (fl. 52) que, após as devidas glosas efetuadas no montante de R\$ 12.958.40,58, a Prefeitura aplicou o percentual de 22,81% no ensino, em descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal. O Setor Especializado da ATJ considerou acertada a glosa efetuada pela Fiscalização, ratificando os cálculos apresentados, tendo em vista que a defesa não conseguiu comprovar que as despesas impugnadas fossem, de fato, voltadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, ainda que algumas tenham beneficiado direta ou indiretamente a rede escolar.*

*Portanto, o Município descumpriu o artigo 212 da Constituição Federal, aplicando no ensino o equivalente a 22,81% das receitas resultantes de impostos.*

A conclusão, portanto, seria a de que a Municipalidade não teria lograda cumprir com a aplicação mínima de 25% das receitas próprias na área da Educação, motivo pelo qual deveria ter as contas relativas ao exercício de 2016 reprovadas. Cumpre saber, porém, o caminho lógico percorrido pela Corte de Contas para chegar a esse resultado. E, ao fazer isso, ver-se-á com clareza que o parecer opinativo lavrado incorre, ele próprio, em diversos equívocos, de modo a inutiliza-lo enquanto baliza apta a conduzir a decisão desta Câmara.

Nesse sentido, verifica-se que a Corte de Contas, alicerçada em pareceres lavrados pelos órgãos preopinantes, acabou por aplicar glosas, de sorte a retirar da composição de despesas com Ensino os valores despendidos com: (i) limpeza das unidades educacionais, (ii) despesas com o Programa "EducaMais; (iii) locação de imóveis e compra de uniformes escolares e (iv) despesas repassadas às Associações de Pais e Mestres (APMs) e das Associações de Pais e Educadores (APECEs).

Em breve síntese das razões que serão adiante expostas, o parecer opinativo do Tribunal de Contas , para chegar à conclusão a que chegou, desconsidera inúmeras despesas efetivadas pelo Município, tomando-as como alheias à rubrica da Educação.

**Ao proceder dessa forma, a análise feita pelo Tribunal de Contas distancia-se sobremaneira da realidade e dos desafios antepostos na lide cotidiana da Administração Pública, estipulando critérios e diretrizes no mais das vezes impraticáveis e sem lastro na experiência administrativa.**

Mas, pior do que isso, o entendimento alcançado pelo parecer opinativo perfaz-se de maneira arbitrária, sem qualquer escoro legal capaz de subsidiá-lo. Em outras palavras, não se está a discutir a imperatividade da norma constitucional que atualmente impõe a observância da aplicação mínima de

25% das receitas originárias no Ensino municipal – embora se avizinha cada vez mais a possibilidade de alteração desse comando constitucional, conforme se verá adiante. O que se discute, isto sim, são os critérios arbitrários elencados pela Corte de Contas para definir o que faz parte e o que não faz das despesas educacionais.

É a partir desse raciocínio que se espera demonstrar, perante esta E. Casa, e não obstante o máximo respeito que se deve à C. Corte de Contas, que as contas apresentadas e analisadas ao ensejo do exercício de 2016 não padecem de qualquer vício capaz de determinar sua reprovação. É preciso, pois, aquilatar corretamente os critérios capazes de retratar a finalidade dos dispêndios levados a cabo no exercício de 2016 e, apenas assim, verificar a sua aderência aos ditames constitucionais.

Quando muito, eventuais apontamentos realizados pelos órgãos preopinantes da Corte de Contas são devidos à seara das recomendações, apenas. Não podendo deles se cogitar para impor à Administração Pública e ao ex-Prefeito tamanho gravame.

É o que se passa a ver.

### **III. DOS VALORES EFETIVAMENTE APLICADOS NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL**

#### ***III.1 – Breve panorama plurianual do patrimônio líquido***

Antes de expor especificamente os motivos que importam na aprovação das contas municipais de 2016, cumpre apresentar um breve panorama plurianual da evolução patrimonial líquida do Município de Jacaréi:

	2009	2010	2011	2012
<b>ATIVO</b>	<b>722.409.330,09</b>	<b>732.435.657,81</b>	<b>874.991.010,14</b>	<b>344.811.907,17</b>
Ativo circulante	189.112.079,42	183.921.678,09	218.430.490,80	9.483.155,25
Ativo não circulante	533.297.250,67	548.513.979,72	656.560.519,34	335.328.751,92



<b>PASSIVO</b>	<b>545.004.119,87</b>	<b>492.431.191,01</b>	<b>858.912.590,86</b>	<b>313.786.188,31</b>
Passivo circulante	24.789.186,22	30.540.398,36	29.453.840,76	32.837.462,53
Passivo não circulante	520.214.933,65	461.890.792,65	829.458.750,10	280.948.725,78
<b>Patrimônio líquido</b>	<b>177.405.210,22</b>	<b>240.004.466,80</b>	<b>16.078.419,28</b>	<b>31.025.718,86</b>
	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>ATIVO</b>	<b>406.732.902,30</b>	<b>1.212.200.861,27</b>	<b>1.475.179.836,96</b>	<b>1.743.189.650,97</b>
Ativo circulante	29.705.910,74	362.701.871,22	391.276.628,27	467.133.927,06
Ativo não circulante	377.026.991,56	849.498.990,05	1.083.903.208,69	1.276.055.723,91
<b>PASSIVO</b>	<b>309.385.725,10</b>	<b>654.596.949,10</b>	<b>629.484.136,83</b>	<b>885.687.235,71</b>
Passivo circulante	29.214.233,63	38.286.827,26	52.783.975,17	48.152.710,47
Passivo não circulante	280.171.491,47	616.310.121,84	576.700.161,66	837.534.525,24
<b>Patrimônio líquido</b>	<b>97.347.177,20</b>	<b>557.603.912,17</b>	<b>845.695.700,13</b>	<b>857.502.415,26</b>

Dessa sorte, chama-se a atenção, de um lado, para o ganho de liquidez patrimonial verificado ao longo dos cinco últimos anos que antecederam o exercício de 2016, fruto dos intensos esforços envidados para aprimorar a arrecadação e equilibrar as contas públicas.

De outro, vê-se que, em valores absolutos, o montante aplicado no Ensino, como consequência lógica da disponibilidade patrimonial, passou por aumento tendencial expressivo. Fato esse que, *concessa vêniam*, deve ser ponderado enquanto atributo capaz de desvelar a realidade da Administração Pública e o compromisso com a esfera educacional. E que, portanto, deve nortear o julgamento do exercício vertente.

### ***III.2 – Do necessário cômputo de verbas destinadas à conservação de unidades escolares***

Uma das razões centrais para o suposto não atingimento do percentual constitucional, tal como esculpido no art. 212 da Constituição Federal, diz respeito à aplicação de glosa no importe de R\$ 4.325.658,64 (quatro milhões, trezentos e vinte e cinco mil, seiscientos e cinquenta e oito reais e sessenta e quatro centavos) referente aos serviços de manutenção e asseio das unidades escolares.

Fundamenta-se esse entendimento, de modo absolutamente genérico, na tese segundo a qual tais despesas não seriam condizentes com o ensino, eis que contemplados por contrato administrativo.

Caso prevaleça essa tese, porém, restará frontalmente violado o quanto disposto pelo art. 70, inciso III, da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional:

*“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:*

***III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino”*** (destaque aditado.)

Os serviços dos quais decorreram as despesas indevidamente glosadas tratam de manutenção e limpeza de escolas públicas, o que compete, à toda evidência, à Secretaria Municipal de Educação. Muito diverso do entendimento pretérito e equivocado da Corte de Contas, para quem tais despesas seriam apenas oriundas de serviços de manutenção urbana.

Cumprе notar, ainda, que o entendimento encadeado pela oportunidade do parecer opinativo é contraditório com a própria jurisprudência pretérita da Corte de Contas. Contradição essa que compromete a permanência do posicionamento inscrito no parecer opinativo.

Em outras oportunidades a colenda Corte de Contas manifestou entendimento diverso daquele consignado nos autos do TC nº 4396/989/16-2, à medida que reconheceu, no cômputo das despesas que englobam a rubrica de educação, aquelas pertinentes à limpeza, asseio e conservação de escolas. Eis, como exemplo, excerto de voto paradigmático, de lavra do Conselheiro Eduardo Bittencourt, proferido ao ensejo do TC nº 2054/026/07:

*A Auditoria excluiu os R\$ 382.577,60 do cálculo porque relativos a despesas com mão de obra de limpeza, asseio e conservação e preparo de merenda. No entanto, o gasto com serviços de limpeza, discriminado no recurso, pode ser incluído, tanto mais que o Município demonstrou que o valor desses serviços é de R\$ 219.013,76, e, ainda, que eles foram prestados nas escolas.* (destaque aditado.)

No mesmo compasso, eis o exemplar voto proferido pelo Conselheiro Robson Marinho nos autos do TC nº 424/026/09:

*A Auditoria excluiu os R\$ 382.577,60 do cálculo porque relativos a despesas com mão de obra de limpeza, asseio e conservação e preparo de merenda. No entanto, o gasto com serviços de limpeza, discriminado no recurso, pode ser incluído, tanto mais que o Município demonstrou que o valor desses serviços é de R\$ 219.013,76, e, ainda, que eles foram prestados nas escolas.* (destaque aditado.)



Mais adiante, o mesmo Conselheiro conclui que ***“os serviços de limpeza são uma das atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino”*** (TC nº 424/026/09), motivo pelo qual não restariam razões para excluir tais despesas da rubrica alusiva ao Ensino.

Em julgado ainda mais recente, outro não foi o entendimento do eminente Conselheiro Renato Martins Costa, que assim consignou nos autos do TC 6874/989/16:

*CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. INVESTIMENTO NO ENSINO. GLOSA NÃO PROCEDENTE. APLICAÇÃO PARCIAL DO FUNDEB. RELEVADA. PARECER FAVORÁVEL.*

*1. É admissível a apropriação de valores relativos a contrato de limpeza urbana e coleta de resíduos à conta dos gastos pági com Educação, desde que possível à identificação de despesas decorrentes de serviços prestados dentro das Unidades Escolares.*

*Tal comprovação pode ser feita por meio de documentos referentes à execução contratual, sendo recomendável que a fonte de recursos já esteja previamente indicada no ajuste*

Ora, então por qual razão a Corte de Contas teria se furtado a aplicar o entendimento acima ao caso vertente? Justificativa plausível não há, sobretudo quando se considera que o contrato administrativo celebrado com vistas à limpeza urbana especificava, em seu aditamento, os serviços de limpeza e conservação dos pátios de todas as creches e escolas da rede municipal.

Assim, não se pode descaracterizar a natureza das despesas destinadas à conservação de unidades escolares. Serviços de limpeza, conservação

e manutenção de áreas verdes constituíram o escopo do contrato administrativo celebrado pela Municipalidade.

Nessa seara, caberia destacar, ainda, que o próprio Secretário Diretor Geral do Tribunal de Contas já havia aderido ao entendimento acima. É o que se deduz do artigo *“As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino”*, no seguinte excerto:

*“Nessa lide, o MEC discrimina o que vem a ser ‘aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino’ (...) Assim, comparecer as despesas que nos permitimos resumir: (...) conservação das instalações físicas do sistema de ensino (serviços de LIMPEZA e vigilância, material de limpeza, de HIGIENIZAÇÃO de ambientes etc.) (...) Na realização das ATIVIDADES-MEIO (inciso V), apresentam-se os serviços de vigilância, DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO*

Por essa razão, é fundamental que os gastos incorridos na conservação e manutenção das escolas públicas sejam devidamente contabilizados para que se constate de modo fidedigno os gastos efetivamente repassados à educação pública. De rigor, nesse sentido, o afastamento das glosas aplicadas pelos órgãos técnicos, cujos pareceres destoam do melhor entendimento outrora encampado pela Corte de Contas.

Faz-se, assim, devida a reintegração do montante de R\$ 4.325.658,64 (quatro milhões, trezentos e vinte e cinco mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e sessenta e quatro centavos) no registro da importância destinada à educação no exercício de 2016.

### ***III.3 – Do Projeto EducaMais e da pertinência dos gastos com o ensino público municipal***

Do mesmo modo, tal como visto no tópico anterior, indevido é o procedimento de glosa referente às despesas com o “Projeto EducaMais”, que montam a quantia de R\$ 3.065.768,51 (três milhões, sessenta e cinco mil, setecentos e sessenta e oito e cinquenta e um centavos). Glosa que foi aplicada, porém, sem a oferta de qualquer argumento plausível que justificasse sua exclusão da seara educacional.

Por esse prisma, resta nítido o distanciamento do parecer emitido pela Corte de Contas com relação à realidade prática do ensino municipal.

O referido Projeto, articulado nos lindes municipais, visava à implementação de um novo conceito educacional, calcado na formação holística e universal dos estudantes nele envolvidos, compreendendo atividades de esporte, lazer, cultura e complementação ao ensino formal.

Trata-se de empreitada absolutamente bem sucedida e alinhada aos desideratos dos munícipes no que concerne à formação e educação para além dos limites da sala de aula. Tamanho é o sucesso do Projeto EducaMais que o Município de Jacareí o abraçou desde 2010, mantendo-se ao longo dos anos até o presente momento. Além, escusável dizer, da expansão desse Projeto verificada ao longo dos anos: as unidades passaram de quatro para seis (EducaMais Lamartine, EducaMais São João, EducaMais, EducaMais Parque Santo Antônio, EducaMais Jardim Paraíso, EducaMais Centro, EducaMais Jacareí, EducaMais Esperança).

A dimensão e complexidade desse Projeto podem, ainda, ser comparadas às do “Programa Escola da Família – Espaços de Paz”, do governo estadual, que compreende a abertura de escolas públicas nos finais de semana para o desenvolvimento de atividades esportivas, culturais, de estímulo à alimentação saudável e de qualificação para o mercado de trabalho.

Todas as atividades desempenhadas no âmbito do Programa EducaMais, cumpre notar, perfazem a estrutura curricular obrigatória prevista pela Lei nº 9.394/96 em seu artigo 26, a partir do que se verifica a plena pertinência desses gastos com a educação na municipalidade:

*“Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.*

*§ 2º O ensino da arte, especialmente em suas expressões regionais, constituirá componente curricular obrigatório nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos*

*§3º A educação física, integrada à proposta pedagógica da escola, é componente curricular obrigatório da educação básica, sendo sua prática facultada ao aluno:  
(...)*

*§ 6º A música deverá ser conteúdo obrigatório, mas não exclusivo, do componente curricular de que trata o § 2º deste artigo”.*

Dúvidas não restam, portanto, de que as atividades educacionais desenvolvidas junto ao Projeto EducaMais possuem evidente e inequívoca pertinência com o ensino público na Municipalidade, devendo as despesas nesse âmbito incorridas serem contabilizadas para a composição e atingimento do percentual constitucional de 25%.

Cumprе destacar, ainda, no tocante às disciplinas de Música e Artes, que a Secretaria de Educação promove aulas, além de estimular os alunos da rede municipal por meio da formação da Orquestra Sinfônica Jovem, com **aquisição de instrumentos musicais**. Além disso, peças teatrais, pagas com recurso da Educação, englobam espetáculos cujo público-alvo são as crianças da

rede de ensino. Projetos, portanto, que almejam a educação das crianças e, nessa esteira, também são pagos com os mesmos recursos, entre eles os contadores de histórias nas escolas, cinema na escola, entre outros.

Sendo assim, a hipótese dos autos é passível de subsunção ao inciso II do artigo 70 da LDB, que dispõe sobre as despesas compreendidas entre as de manutenção de desenvolvimento do ensino:

*“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:*

***II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.”*** (destaque aditado.)

Ocorre que, visando a dar o melhor uso possível ao equipamento público no qual o Poder Público investiu, o Executivo ampliou a destinação do bem, atribuindo-lhe um uso secundário para oferecer à população atividades esportivas, culturais e também voltadas para a área da saúde.

Essas atividades em nada alteram a classificação econômica da despesa, tampouco comprometem a afetação do bem ao seu uso principal.

O Poder Público tem o **dever** de dar ao equipamento público no qual investiu o maior uso possível. Nesse sentido, o magistério de **FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO**<sup>3</sup>:

*“III. A possibilidade de múltiplos usos sobre um mesmo bem público*

*(...)*

---

<sup>3</sup> In: Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro: Renovar, abr./jun. 2003, v. 232, p. 346/367



*Porém, o fato de um bem estar voltado a um uso específico, a uma finalidade primacial (diz-se em direito administrativo, ser o bem objeto de afetação, estar afetado a uma dada finalidade de interesse público), não impede que a ele se lhe dê outros usos, assessórios, complementares ou por vezes temporariamente excepcionáveis do uso principal.*

*Ou seja, temos com essas notas que o uso de um bem público não há de ser única ou exclusivamente aquele que integra a sua finalidade ou afetação. Outros usos são admitidos, possíveis e mesmo freqüentes, ainda que a doutrina, por vezes, disso não se aperceba. Tenho cá comigo -- e venho me dedicando academicamente ao assunto -- que o próprio poder público, por olvidar desse potencial de usos dos bens, que integram seu acervo patrimonial, por vezes gere seu patrimônio ao arrepio do princípio da economicidade. Age com timidez e até mesmo com tibieza, talvez por distração, talvez mesmo por se aferrar a concepções doutrinárias vetustas e ultrapassadas. Mas isso é tema para outras reflexões."*

Por outro lado, a lei não veda a utilização de um equipamento público destinado à educação para outras finalidades, de modo secundário.

Ora, ainda que não se admita, por amor ao debate, que a totalidade das despesas geradas pelo **EducaMais** sejam atreladas à rubrica da Educação, é possível a aplicação dos **Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade** ao caso concreto para se incluir parte investimento no cálculo das despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino.

REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, em seu *Curso de Direito Financeiro*<sup>4</sup>, ao tratar do **Princípio da Proporcionalidade**, salienta que:

*"Na oportunidade da escolha política para prover as necessidades públicas, o administrador, ouvida a sociedade, não pode descuidar de atentar à proporcionalidade que deve imperar na repartição dos recursos. O princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, tomados como sinônimos, não está expresso na Constituição, mas deflui dos fundamentos de justiça."*

No magistério de LUIZ ROBERTO BARROSO<sup>5</sup>,

*"O princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles são informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça. [...] É razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não é arbitrário ou caprichoso, o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar."(g.n.)*

Para MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>6</sup>,

*"Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que*

<sup>4</sup> 2ª ed. rev. e atual. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2008, p.274.

<sup>5</sup> In: *Boletim de Direito Administrativo*, vol. 13, nº 3, março 1997, p. 159.

<sup>6</sup> *Direito Administrativo*. 25ª ed., São Paulo, Atlas, 2012, p. 81.

**alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.**

No caso concreto, **é razoável que a Administração Municipal confira uso mais amplo ao equipamento público. Essa ampliação não é conflitante com a afetação do bem tampouco com a lei de regência.** Além disso, a ampliação do uso acarretou benefícios à população, que desde então passou a contar com mais um espaço para a prática de atividades esportivas e culturais.

A Corte de Contas bandeirante já admitiu, note-se, a inclusão de despesas com reforma de anfiteatro, ainda que não utilizado exclusivamente para o ensino, no cômputo do percentual constitucional de aplicação. Trata-se do TC-1964/026/08, cujo Relator foi o eminente Conselheiro **RENATO MARTINS COSTA**.

Naqueles autos, em sede de Embargos de Declaração opostos contra decisão que negou provimento a Pedido de Reexame, **diante do argumento de que o anfiteatro era usado preponderantemente por alunos e professores da rede municipal de ensino básico e esporadicamente por outras Secretarias do Município, que dispunham de pouca verba para o desenvolvimento de atividades de interesse público,** assim ficou consignado no voto de mérito:

*“Revendo a matéria, noto que cláusulas contidas no edital licitatório, que precedeu à contratação dos serviços de reforma, induziram ao entendimento de que o anfiteatro e o ginásio seriam uma construção única, restando agora evidenciado que, de fato, se tratam de prédios distintos **e que sua utilização foi***

**preponderantemente voltada ao desenvolvimento  
de ações do ensino básico no exercício de 2008.**

*Diante do exposto, acolho os presentes Embargos de Declaração para o fim de, sanando os aspectos apontados, alterar a r. decisão combatida e corrigir os índices destinados ao magistério (69,08%) e Fundeb (97,96%), emitindo-se, agora, parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura de Dumont, relativas ao exercício de 2008, tendo em vista que restou demonstrado o atendimento aos artigos 60, XII, do ADCT e 21 e 22 da Lei Federal nº 11.494/07" (g.n.)*

**III.4 – Despesas com APMs e APECEs**

Há de se considerar, ainda, as glosas praticadas pelos órgãos preopinantes no importe de R\$ 754.000,00 (setecentos e cinquenta e quatro mil reais), e que diz respeito às despesas alusivas às APMs e APECEs.

Importa notar, nesse sentido, que tais repasses não podem ser considerados como gastos com pessoal, uma vez que direcionados ao custeio de reformas e reparos nas instalações escolares, englobando, ainda, a sua manutenção física e hidráulica.

Ademais, de rigor verificar que a manutenção de impressoras, computadores e compras de utensílios cotidianos foram previstos e especificados nos planos de trabalho da Prefeitura. Itens e atividades, portanto, que se revelam absolutamente essenciais para a gestão educacional no Município de Jacareí – sobretudo quando se considera as dimensões elevadas e complexas da rede de ensino municipal.

Ora, a vigorar o raciocínio entabulado pelo parecer opinativo do Tribunal de Contas, então a Municipalidade deveria, para suprir as necessidades

cotidianas e diuturnas da rede de ensino, instaurar procedimentos licitatórios para aquisição de pequenos materiais e pequenos reparos. Raciocínio esse que se revela completamente descolado da realidade e, no limite, impraticável, Isso porque, escusado dizer, a Administração Pública seria engolfada em uma rede interminável de procedimentos licitatórios, atrapalhando a solução dinâmica dos problemas cotidianos.

Eis o motivo, portanto, pelo qual as despesas repassadas às Associações devem ser consideradas enquanto dispêndios próprios ao setor educacional. Dessa forma, feitos esses esclarecimentos, é de rigor concluir que o montante de R\$ 754.000,00 deve ser considerado como uma despesa tipicamente educacional, adentrando a rubrica do mínimo constitucional.

### ***III.5 – Convênios celebrados para atividades de creches***

Cabem algumas considerações, ainda, sobre a questão alusiva ao número adequado de vagas em creches públicas, fato que deve ser considerado por esta E. Câmara Municipal com vistas à correta inteligência das despesas aplicadas no Ensino.

Nesse sentido, denota-se da execução orçamentária que o objeto dos convênios atrelados às atividades de creche, adequados para termo de colaboração nos termos da Lei 13.019/2014, são afetos à típica prestação de atividade educacional, em razão da deficiência de vagas na rede pública, tudo conforme Plano de Trabalho apresentado.

As entidades conveniadas e mantenedoras recebem repasses para manter as creches conveniadas e/ou alunos especiais que não estão nas escolas regulares, ou seja, são atividades típicas de ensino ainda que não realizadas diretamente por esta Municipalidade, fato que deve ser considerado por esta Casa edil. Para corroborar, no Plano de Trabalho dos ajustes consta que o repasse fora utilizado para pagamento das despesas inerentes à prestação dos serviços, nada que pudesse configurar/caracterizar contratação das pessoas empregadas das entidades. Ademais, tais entidades, sem exceção, são cadastradas e reconhecidas



pelo FNDE e suas matrículas estão regulares, inclusive o Município recebe recursos do FUNDEB para essa finalidade.

Deste modo, o valor de R\$ 4.198.059,55 subvencionou entidades que desenvolvem as atividades educacionais, uma vez que a Administração municipal não possuía à época creches próprias para atender toda a demanda, sendo necessário realizar convênios para supri-la. Desta forma, considerando tanto as despesas com APMs, APECs como aquelas decorrentes de convênios para disponibilização de vagas em creches, temos que o seu cômputo na aplicação do ensino significa 1,07% de acréscimo, revelando-se ainda mais compatível e suficiente para atender o artigo 212 da Constituição Federal.

### ***III.6 - Aquisição de uniformes escolares e locação de imóvel***

No raciocínio agasalhado pelo Tribunal de Contas, o valor de R\$ 94.567,10 (noventa e quatro mil, quinhentos e sessenta e sete reais e dez centavos), despendido a título de locação de imóvel e aquisição de uniformes escolares, também não estaria relacionado à seara educacional. Raciocínio equivocado, porém.

Isso porque, em primeiro lugar, o imóvel em testilha era utilizado para abrigar o conselho tutelar municipal. Nesse sentido, sua finalidade precípua era a de atender a demanda da Secretaria da Educação relativa a atividades diretamente relacionadas ao ensino, inclusive ocorrendo por todo o período do exercício de 2016. Cabe dizer, nesse sentido, tal como ventilado ao ensejo do processo de contas, que o imóvel em questão possuía salas destinadas a aulas e demais atividades pertinentes à Secretaria de Educação. Apenas em algumas dessas salas operou, temporariamente, o Conselho Tutelar. A manutenção do Conselho Tutelar em algumas das salas, porém, em nada prejudicou o intuito principal da locação, que era o atendimento das necessidades da Secretaria da Educação Municipal, fato que deve ser considerado positivamente no julgamento do exercício de 2016.

No que tange aos uniformes escolares, deve-se notar que estes foram adquiridos para atender as demandas da educação de jovens e adultos neste Município, ou seja, do EJA. Sendo assim, os uniformes distribuídos não significam assistencialismo, como entendeu de modo bastante equivocado a Corte de Contas. Trata-se, isto sim, de estímulo e incentivo ao comparecimento às aulas, garantindo segurança, organização aos estudantes e funcionários das escolas.

São, portanto, despesas que podem e devem ser consideradas como inerentes à atividade educacional.

#### IV. CONCLUSÃO E PEDIDO

Ante todo o exposto, espera o peticionário ter demonstrado que, independentemente do prisma que se utilize para analisar a questão, as contas apresentadas ao ensejo do exercício de 2016 não guardam qualquer vício que possa resultar na sua reprovação.

O mínimo constitucional referente à aplicação de receitas próprias na Educação foi rigorosamente cumprido. O motivo para o entendimento diverso da Corte de Contas, como se viu, decorre, com o devido respeito, de uma interpretação superficial, arbitrária e destoante da própria jurisprudência pregressa fixada pelo Tribunal de Contas. Não há, pois, razões para que se dê guarida ao parecer opinativo em questão.

Em suma, eis a correta relação de despesas educacionais:

DISPOSITIVO	VALOR (R\$)	Percentual
<b>Receita de Impostos e Transferências</b>	<b>444.216.412,50</b>	<b>100%</b>
<b>DESPESAS DO ENSINO FUNDAMENTAL/INFANTIL</b>		
Despesas consideradas pela Assessoria Técnica	101.325.763,69	22,81%
Limpeza, conservação e manutenção das escolas municipais	(+) 4.325.658,64	
Despesas com APMs e APECEs	(+) R\$ 754.000,00	

Despesas do "Projeto EducaMais"	(+) 3.065.768,51	
Convênio para atividade de creche	(+) R\$ 4.198.059,55	
Locação de imóvel e aquisição e uniforme escolar	(+) R\$ 94.567,10	
<b>TOTAL DA APLICAÇÃO NO ENSINO</b>	<b>R\$ 113.763.823,24</b>	<b>25,61%</b>

E ainda que assim não fosse, na remota hipótese de se considerar como corretas as glosas aplicadas pela Corte de Contas, não se poderia cogitar, sob o prisma da proporcionalidade e da razoabilidade, de reprovos as contas apresentadas no exercício de 2016.

Para assim concluir, deve-se ter em mente o fato de que a própria exigência insculpida no art. 212, da Constituição Federal, encontra-se em seus estertores. Com a Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019, ora em trâmite perante o Congresso Nacional, vislumbra-se uma expressiva modificação na exigência quanto à aplicação de 25% na rubrica do Ensino. De acordo com a exposição de justificação da referida PEC:

*Estados e Municípios também não têm liberdade na gestão dos seus recursos, pois além da elevada participação dos gastos com salários e previdência (60% da RCL em média), possuem, ainda, vinculações constitucionais para a despesa mínima nas áreas de saúde e educação (37% da RLI, sendo 25% para educação e 12% para saúde). Assim, um dos principais objetivos da Proposta de Emenda à Constituição é a flexibilização das despesas, devolvendo ao parlamento o protagonismo sobre decisões orçamentárias da União, Estados e Municípios tanto dentro do exercício, desvinculando e desobrigando despesas, e ao longo do tempo através de desindexação.*

Ou seja, cuida a indigitada PEC de unificar Não se olvida do fato de que a PEC ainda está em trâmite. Não se descuida, também, da

imperatividade do comando constitucional previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

Mas há de se fazer seguinte o questionamento: seria razoável reprovar as contas municipais com fundamento exclusivo no suposto não atingimento do percentual mínimo – que se deu, cumpre repisar, ao cabo de interpretação arbitrária por parte do órgão de controle? Sobretudo quando se considera a iminente alteração do texto constitucional? Isso precisa ser ponderado por esta Egrégia Câmara. Não a necessidade de aderência ao atual texto constitucional – isso não se discute – mas a conveniência, necessidade e razoabilidade quanto à imposição de juízo de reprovação sobre as contas municipais – o que, ademais, pode resultar em consequências graves e desproporcionais ao ora peticionário.

Por essas razões, reitera-se que as contas apresentadas no exercício de 2016 não se ressentem de qualquer mácula capaz de se fazer reprová-las perante esta E. Câmara Municipal. E, nesse sentido, de rigor se mostra o acolhimento das razões e argumentos acima encadeados, de modo a se afastar o parecer opinativo lavrado pela Corte de Contas.

Requer-se, por fim, seja resguardado o direito a especificar, em momento oportuno, a produção de provas necessárias ao correto desate desse processo de contas, sobretudo a produção de prova técnica contábil.

Nesses termos, pede e espera deferimento.

Jacareí, 04 de maio de 2020.

  
**HAMILTON RIBEIRO MOTA**