



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 inexistente óbice, 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 incorporou 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