

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS

PROCESSO Nº 16409e21

PARECER Nº 01468-21

EMENTA: CONSULTA. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO MDE E DO FUNDEB. AQUISIÇÃO DE TESTE RÁPIDO COVID-19. IMPOSSIBILIDADE.

As despesas de custeio com testes rápidos (ensaios imunocromatográficos) para a Covid-19 não são consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica (art. 70 da LDB), embora seja dever do Estado efetivar os programas suplementares de assistência a saúde necessários a garantia de atendimento ao educando (art. 208, inc. VII, CRFB). Segundo dispositivo constitucional, §4º, do art. 212, esses programas suplementares serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, fato que corrobora com as vedações contidas no art. 71, inc. IV, da LDB e no artigo 5º, inc. IV, da Resolução TCM nº 1276/08, os quais determinam que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de assistência médico-odontológica e farmacêutica.

O Secretário Municipal de Educação do Município de **ALAGOINHAS**, Sr. Gustavo Augusto de Souza Carmo, encaminhou expediente aqui protocolado sob o nº 16409e21, solicitando esclarecimentos e posicionamento acerca do seguinte questionamento:

(...) possibilidade de contratação de empresa para aquisição de Teste rápido COVID-19, com a destinação do Recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ou do percentual de 25% destinado a investimentos em educação, considerando a excepcionalidade sem precedentes na história recente.

Da legitimidade. Verifica-se que a presente consulta se enquadra na regra prevista no artigo 208 da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista se tratar de autoridade competente (art. 208, II – Secretário Municipal) para formular Consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legalmente afeta.

Registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, **são confeccionados sempre em tese**, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.

Ademais, cumpre-nos observar que esta Unidade Jurídica emite parecer consultivo, portanto, trata-se de opinativo versado sobre a matéria em exame. Impende ressaltar que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados tais considerações inaugurais, passa-se a traçar os esclarecimentos jurídicos necessários sobre a aplicação dos recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, qual seja: possibilidade ou não de realização de despesas a serem custeadas com recursos do MDE ou Fundeb para aquisições de Teste Rápido Covid-19.

Inicialmente, cumpre-nos destacar o que estabelece o artigo 212 da Carta Magna, senão vejamos:

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.**

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (g.n)

Art. 208, caput e inc. VII, da CRFB: O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de 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.

Sobre a temática, este Tribunal de Contas editou a Resolução nº 1276/08 (que estabeleceu normas que visam o controle da aplicação dos recursos destinados ao MDE, instituiu mecanismos de comprovação da aplicação do FUNDEB), definindo em seu art. 4º as Ações Consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública, *in verbis*:

Das Ações Consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública

Art. 4º - São consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, dentre outras assemelhadas:

I – o aperfeiçoamento e a remuneração do pessoal docente e dos profissionais da educação, compreendendo:

a) a capacitação dos profissionais do magistério e de outros servidores em exercício na educação básica, por meio de programas de educação continuada;

b) a remuneração dos profissionais da educação básica que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa, ocupando ou não cargos de direção ou chefia, ou de apoio, como, por exemplo, auxiliares de serviços gerais, auxiliares de administração, secretários de escola e outros assemelhados, lotados e em exercício nas escolas, órgão ou unidade administrativa da educação básica pública.

II – a aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e dos equipamentos necessários ao ensino, compreendendo:

a) a aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para a construção de prédios destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino;

b) a ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esporte nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino previstas nos respectivos projetos, nas etapas arquitetônicas descritivas, de construção e paisagísticas;

c) a aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema de educação básica pública, tais como carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas e outros assemelhados;

d) a manutenção dos equipamentos existentes, tais como máquinas, móveis equipamentos eletro-eletrônicos, seja mediante aquisição de produtos e serviços necessários ao seu funcionamento, a exemplo de tintas, graxas, óleos, energia elétrica, seja pela realização de consertos diversos como reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões e outros assemelhados;

e) a reforma, total ou parcial, de instalações físicas, rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades e outros assemelhados, das unidades do sistema de educação básica.

III – o uso e a manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino, compreendendo:

a) o aluguel de imóveis e de equipamentos;

b) a manutenção de bens e equipamentos, incluindo a realização de consertos e reparos;

c) a conservação das instalações físicas do sistema de ensino prioritário dos municípios;

d) as despesas com serviços de energia elétrica, água, esgoto, serviço de comunicação e outros assemelhados.

IV – os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino, compreendendo:

a) os levantamentos estatísticos relacionados ao sistema de ensino, objetivando o aprimoramento da qualidade de e a expansão do ensino prioritário dos municípios, a exemplo da apuração dos índices de evasão, aproveitamento e repetência escolar;

b) a organização de bancos de dados, bem como a realização de estudos e pesquisas que visem a elaboração de programas, planos e projetos voltados para o ensino prioritário dos municípios.

V – a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino, compreendendo as despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica pública, a exemplo de serviços de vigilância, limpeza e conservação prediais, e aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais unidades do sistema de ensino;

VI – a aquisição de material didático-escolar e a manutenção de transporte escolar, destinadas:

a) a apoiar o trabalho pedagógico na escola, tais como material esportivo usado nas aulas de educação física, acervo da biblioteca da escola, a exemplo de livros, atlas, dicionários, periódicos e outros assemelhados;

b) a prover, inclusive mediante a aquisição ou locação de veículos, o transporte de alunos da educação básica pública na zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto no Código Nacional de Trânsito.

VII – a amortização do principal e encargos de operação de crédito destinada a investimentos;

VIII – o dispêndio de recursos destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que atendam às condições previstas no art. 77 da Lei nº 9.394/96;

IX – a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, nos termos do art. 213, §1º, da CRFB. (g.n)

Por sua vez, os artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB) elenca as ações admitidas e as que não podem ser efetuadas com recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a saber:

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:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

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

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, **assistência médico-odontológica, farmacêutica** e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (g.n)

Nesse diapasão, vale trazer a lume o teor do artigo 5º da Resolução nº 1276/08 deste Tribunal de Contas:

Das Ações **não** Consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública

Art. 5º - Não serão consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, dentre outras assemelhadas:

I – a efetivação de pesquisas não vinculadas às instituições de ensino ou que, realizadas fora dos sistemas de ensino, não tenham por objetivo precípua o aprimoramento de sua qualidade ou a sua expansão;

II – as subvenções a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – a formação de quadros especiais de servidores para a administração pública municipal;

IV – a realização de programas suplementares de alimentação, **assistência médico-odontológica, farmacêutica** e psicológica e outras formas assemelhadas de assistência social;

V – a realização de obras públicas de infra-estrutura além dos limites da rede escolar, ainda que venham a beneficiá-la, direta ou indiretamente;

VI – a remuneração de pessoal docente e demais trabalhadores da educação quando em desvio de função ou em exercício de atividades alheias à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;

VII – os investimentos deslocados da unidade educacional, como Rádio e TV Educativa, construção de bibliotecas, museus e quadras poliesportivas;

VIII – a desapropriação de áreas de acesso às escolas;

IX – o pagamento de proventos e demais gastos vinculados à inatividade dos professores e demais trabalhadores da educação;

X - despesas inscritas em restos a pagar processados sem o correspondente saldo financeiro e aquelas inscritas em restos a pagar não processados, mesmo que liquidados ou pagos em exercícios subsequentes;

XI – quaisquer outros dispêndios que, após exame da documentação respectiva pelo TCM, se revelarem sem amparo da legislação pertinente. (g.n)

Quanto à utilização dos recursos oriundos do MDE ou do Fundeb para aquisições de testes rápidos (ensaios imunocromatográficos) para a COVID-19, não encontramos nenhum permissivo nos normativos acima transcritos. Isto porque, tais despesas, não são consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da Lei 9.394/96 – LDB.

Outrossim, consoante art. 208, inc. VII, CRFB, tem-se que é dever do Estado efetivar os programas suplementares de assistência a saúde necessários a garantia de atendimento ao educando, porém esses serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários (art. 212, §4º, CRFB).

Salienta-se que o art. 71, inc. IV, da LDB, bem como o artigo 5º, inc. IV, da Resolução TCM nº 1276/08, determina que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de assistência médico-odontológica e farmacêutica.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª edição, a aquisição de material laboratorial e ambulatorial são consideradas como materiais de consumo (elemento 30), senão vejamos:

30 – Material de Consumo

Despesas orçamentárias com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; **material biológico, farmacológico e laboratorial**; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; **material odontológico, hospitalar e ambulatorial**; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao voo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais de uso não duradouro.

Portanto, as aquisições de testes rápidos são despesas de custeio. E, segundo o Ministério da Educação, por meio do caderno “Novo FUNDEB – Perguntas e Respostas”¹, consideram-se ações do MDE as despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação, dentre as quais: serviços (de vigilância, de limpeza e conservação, etc.) e aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas, etc.) (p. 41 e 42 do caderno).

Por tudo exposto, e **respondendo o questionamento do Consultante, as despesas de custeio com testes rápidos (ensaios imunocromatográficos) para a COVID-19 não**

¹ Disponível na página: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CadernodePerguntaserespostas_NovoFundeb.pdf>, visitada em 16/09/2021.

são consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica (art. 70 da LDB); embora seja dever do Estado efetivar os programas suplementares de assistência a saúde necessários a garantia de atendimento ao educando (art. 208, inc. VII, CRFB).

Segundo dispositivo constitucional, §4º, do art. 212, esses programas suplementares serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, fato que corrobora com a vedação contida no art. 71, inc. IV, da LDB, bem como no artigo 5º, inc. IV, da Resolução TCM nº 1276/08, os quais determinam que NÃO constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de assistência médico-odontológica e farmacêutica.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCMBA, de caráter opinativo e orientativo, formulada de acordo com as normas vigentes à época deste parecer, o que não substitui a necessidade de acompanhamento, por parte do interessado, da evolução jurisprudencial sobre o tema. À consideração superior.

Em, 20 de setembro de 2021.

Karina Menezes Franco
Assessora Jurídica
Auditora de Controle Externo