

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE JUCURUÇU

PROCESSO Nº 16959e21

PARECER Nº 01628-21

CONSULTA. NOVO FUNDEB. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS. INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE ENERGIA SOLAR. POSSIBILIDADE.

O gestor somente pode utilizar os recursos do FUNDEB nas hipóteses previstas no art. 70 da Lei de diretrizes e bases da educação nacional, observando o âmbito de atuação prioritária do município. Inteligência do art. 25 da Lei nº 14.113/20. É possível, desde que adotada as cautelas delimitadas neste opinativo, que o município empregue os recursos do FUNDEB na implantação do sistema de energia solar para atender as escolas municipais, na medida que encontra amparo no art. 70, inc. II da LDB, caracterizando-se como ação admitida de manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.

O Prefeito do Município de Jucuruçu/BA, Sr. Arivaldo de Almeida Costa, encaminhou o Ofício nº 131/2021 a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 16959e21, solicitando esclarecimentos acerca do seguinte questionamento:

Existe legalidade em Implantar Sistema de Microgeração de Energia Fotovoltaica para atender as Escolas Municipais, utilizando para cobertura das despesas recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dentro do percentual permitido?

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, notadamente sobre a situação do município de Jucuruçu, de modo que o material colacionado ao expediente não será objeto de exame pela AJU.**

Ademais, cumpre-nos 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 do FUNDEB, relacionando ao questionamento do Consulente.

O direito à educação, alçado em sede constitucional como direito social (art. 6º, caput), ganhou novos contornos jurídicos com a Emenda Constitucional nº 108/2020, que previu de forma definitiva, dentre outras questões, o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, com vistas a universalização, melhoria da qualidade e equidade da educação no país.

Assim consignou o art. 212 – A, incluído pela EC 108/2020:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

Além de tornar permanente o FUNDEB, a alteração constitucional instituiu mudanças na sistematização do tema, traduzidas, em breve síntese, na ampliação dos investimentos e na maior eficiência na alocação de recursos. O chamado 'Novo FUNDEB' foi regulamentado pela Lei nº 14.113/20 e pelo Decreto nº 10.656/21.

Ademais, cumpre pontuar que, os recursos do Fundeb não podem ser aplicados em finalidades diversas da manutenção e desenvolvimento do ensino básico público, sendo de competência dos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º, CF).

A Lei nº 14.113/20, que regulamenta o Novo Fundeb, quanto à utilização dos recursos, no seu capítulo V, remete a lei de diretrizes e base da educação nacional ao tratar das possibilidades de gastos suportados pelo fundo educacional:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
(...)

Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal;

III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Nesse sentido, é imprescindível a observância à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996, que no artigo 70, elenca as ações admitidas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE:

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.

Por sua vez, o artigo 71 da citada Lei nº 9.394/1996 elenca as despesas que NÃO podem ser efetuadas com recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a saber:

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. (*grifos nossos*)

Sobre a temática, este Tribunal de Contas dos Municípios editou a Resolução nº 1276/08 (que institui mecanismos de comprovação da aplicação do Fundeb), estabelecendo em seu art. 4º as ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, a saber:

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)

Passando adiante, vale trazer a lume o teor do artigo 5º da Resolução nº 1276/08 desta Casa de Controle:

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. (*grifos nossos*)

É importante, ainda, que se faça referência ao que é disposto no ‘Manual de Orientação do Novo FUNDEB’, emitido pelo Ministério da Educação, no que se refere a despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (fl. 57):

As despesas de manutenção e desenvolvimento da educação são aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, estão listadas no Art.70 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Além daquelas destinadas para a remuneração dos profissionais da educação, também são enquadradas como despesas de MDE:

(...)

Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino:

(...)

v. Manutenção dos equipamentos existentes (ex.: máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos, etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (ex.: tintas, graxas, óleos, **energia elétrica**, etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (ex.: reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões, etc.);

vi. **Reforma, total ou parcial, de instalações físicas** (ex.: rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades etc.) do sistema da educação básica.

Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino:

- i. Aluguel de imóveis e de equipamentos;
- ii. Manutenção de bens e equipamentos (incluindo a realização de consertos ou reparos);
- iii. Conservação das instalações físicas do sistema de ensino prioritário dos respectivos entes federados;
- iv. Despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação, etc.** (grifos nossos)

Nesta senda, aqui respondendo ao questionamento do Consultante, quanto à utilização dos recursos oriundos do Fundeb para instalação de Sistema de Microgeração de Energia Fotovoltaica com o fito de atender as Escolas Municipais, esta unidade jurídica entende pela possibilidade, com base nos normativos acima transcritos, uma vez que a regulamentação da matéria garante que parte dos recursos sejam destinados a melhoria da infraestrutura escolar, isto é, dentro das unidades escolares.

Isto porque, **tais despesas, desde que tenham seus retornos inteiramente destinados ao benefício da Rede de Ensino Municipal, 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.**

Todavia, é imperativo ressaltar a importância dos painéis serem instalados nos limites da rede escolar, atendendo ao exposto no inciso V do art. 5º já tratada Resolução nº 1276/08 do TCM/BA. Nesse contexto, também é recomendado que o Poder Público realize análise técnica acerca da viabilidade e dos benefícios consequentes da implementação da usina geradora.

Esses aspectos técnicos demonstram-se importantes dado o saliente custo de instalação de painéis solares, que necessitam de elevada densidade de insolação para que possam alcançar sua devida produtividade.

Diante disso, se apresenta para o Gestor a necessidade de explicitar, nos autos do processo administrativo de contratação, as razões técnicas e financeiras que justificaram

sua opção, demonstrando as vantagens da mesma, considerando, ainda, o local de instalação das placas fotovoltaicas.

Não obstante, cumpre pontuar que, os eventuais benefícios, sejam de desconto na despesa do serviço de energia elétrica ou de qualquer outra natureza, devem necessariamente recair sobre a Rede Municipal de Educação, de forma que se observe as vedações impostas pelo art. 71 da já referida Lei nº 9.394/1996.

Por fim, salutar ponderar em face da imprescindível atenção por parte da Gestão Municipal aos limites impostos pela legislação com as demais despesas da educação básica nacional, no que se refere a gastos que não envolvam a remuneração de profissionais da educação básica. Esse aspecto merece atenção redobrada, uma vez que instalações de painéis de energia solar costumam ter elevado custo.

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.

Salvador-Bahia, 04 de outubro de 2021.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica

Bernardo Lopez Souto Maia
Estagiário de Direito