

VIGILÂNCIA E MONITORAMENTO ESCOLAR CONTABILIZAÇÃO - EDUCAÇÃO - MÍNIMO CONSTITUCIONAL

PROCESSO N° : 653349/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE VERÊ
INTERESSADO : ADEMILSO ROSIN, MUNICÍPIO DE VERÊ, PAULO ROBERTO
WEISSHEIMER
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 1987/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Possibilidade de inclusão, no mínimo constitucional obrigatório de aplicação de recursos na área da educação, dos dispêndios referentes a serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nas unidades escolares da rede municipal de ensino. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (VENCEDOR)

Trata-se de Consulta apresentada pelo então Prefeito do Município de Verê, Sr. Admilso Rosin, com os seguintes quesitos:

1. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para a prestação de serviços de vigilância nos estabelecimentos de ensino da rede municipal de ensino?
2. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nos estabelecimentos da rede municipal de ensino?

A Assessoria Jurídica do Município emitiu parecer (peça 4), concluindo pela possibilidade de contabilizar tais dispêndios no mínimo constitucional da educação.

Mediante o Despacho n° 444 1477/24 (peça 6), admiti o processamento da Consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca afirmou não ter localizado decisões específicas sobre o tema, e relacionou alguns julgados que eventualmente poderiam auxiliar no deslinde das questões (Informação n° 122/24, peça 7).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, por meio do Despacho n° 1030/24 (peça 12), informou que há impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, solicitando, então, que, após o julgamento, os autos retornem para ciência e encaminhamentos necessários às demais unidades técnicas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 6249/24 (peça 13), manifestou-se pelo oferecimento das seguintes respostas:

1. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação da contratação de empresa para a prestação de serviços de vigilância nos estabelecimentos de ensino da rede municipal de ensino?

RESPOSTA: Somente após e, se atendidos todos os gastos relacionados diretamente com a qualidade da oferta de ensino.

2. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nos estabelecimentos da rede municipal de ensino?

RESPOSTA: A resposta é a mesma da pergunta anterior, visto que a instalação de equipamentos de monitoramento pode ser inserida no conceito de serviço de vigilância.

O Ministério Público de Contas opinou pela resposta aos quesitos nos estritos termos da instrução técnica, como segue: “Embora seja juridicamente possível o uso de recursos do Fundeb para a contratação de serviços ou aquisição de equipamentos de vigilância, essa utilização deve ser precedida por uma análise criteriosa que priorize despesas essenciais ao funcionamento e à qualidade da educação” (Parecer nº 418/24, peça 14).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O consulente visa a obter esclarecimentos acerca da possibilidade de se contabilizar, no mínimo constitucional de 25% para a área da educação, os dispêndios referentes à prestação de serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras de monitoramento, nas unidades escolares da rede municipal de ensino.

Ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese, pois cumpridos os pressupostos de admissibilidade¹.

De início, cumpre transcrever o que dispõe o artigo 212 da Constituição Federal:

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.

O texto constitucional é expresso no sentido da obrigatoriedade de os Municípios destinarem, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, ao menos 25% da receita oriunda de impostos, incluída a proveniente de transferências.

¹ Regimento Interno do TCE/PR:

Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

As diretrizes e bases da educação nacional foram estabelecidas pela Lei nº 9.394/96, a qual, ao regulamentar aquele dispositivo da Constituição, relacionou, em seu artigo 70, quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, com vinculação dos recursos às finalidades essenciais das instituições educacionais, e, por outro lado, no artigo 71 definiu quais não devem ser classificadas como tal:

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;
- IX - realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura.

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 infraestrutura, 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.

Em seu parecer², o Ministério Público de Contas transcreveu orientação fornecida pelo Ministério da Educação a respeito do que se enquadraria no conceito de despesas destinadas à “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino” (artigo 70, II, da Lei nº 9.394/96).

2 Parecer nº 418/24-PGC, peça 14.

A compreensão é de que essas despesas estariam relacionadas com toda infraestrutura necessária para garantir a educação, tais como construções, reformas, ampliações, aquisição de mobiliário, laboratórios, equipamentos para o bom funcionamento das instituições, dentre outros.

À vista disso, conclui-se que, de fato, há possibilidade de que a aquisição e a instalação de câmeras de monitoramento nos estabelecimentos de ensino sejam classificadas na previsão a que se refere o inciso II do artigo 70 da Lei nº 9.394/96, em que pese não constarem expressamente do dispositivo legal.

O novo Fundeb (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, a qual primou por maior eficiência no direcionamento dos recursos públicos.

Quanto ao termo “realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino” (artigo 70, V, da Lei nº 9.394/96), o Manual de Orientação do novo Fundeb³, disponibilizado pelo Ministério da Educação, esclarece que consiste em “Despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais pode se destacar: serviços diversos (ex.: de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino (ex.: papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas etc.).

Conforme dispõe o artigo 12 da Lei nº 4.320/64⁴, a despesa pública orçamentária classifica-se em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital.

Os dispêndios que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de bens de capital são classificados na categoria “Despesas de Capital”.

A Emenda Constitucional nº 108/20 estabeleceu que, da complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) pela União, 15% (quinze por cento), no mínimo, deve ser aplicado em despesas de capital⁵.

Do mesmo modo, a Lei nº 14.113/20, ao regulamentar o novo Fundeb, assim dispõe:

3 https://undime.org.br/uploads/documentos/phpHIRhJJ_605a491290c95.pdf

4 Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

5 CF, 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: (...)

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea “c” do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea “b” do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

Art. 27. Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do caput do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital.

No Manual de Orientação do novo Fundeb ressaltou-se, sobre esse aspecto, que o Fundo “prevê que pelo menos 15% dos recursos da complementação-VAAT sejam destinados para despesas de capital por cada rede de ensino beneficiada. Dessa forma, o novo Fundeb garante que parte dos recursos seja destinado para melhoria da infraestrutura escolar, por meio de investimentos em construção de salas de aula, compra de mobiliários e outros equipamentos necessários ao ensino”.

A Lei nº 14.113/20 dispõe acerca da utilização dos recursos dos Fundos de educação, disciplinando, em seu artigo 25, que tais valores, inclusive os provenientes de complementação da União, devem ser utilizados pelos Municípios, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, conforme previsto no artigo 70 da Lei nº 9.394/96.

Já no seu artigo 29, a Lei nº 14.113/20 prevê vedações quanto ao emprego dos valores:

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.

Assim, considerando o regramento da Lei nº 14.113/20, os recursos atrelados ao Fundeb devem ter seu direcionamento voltado apenas às situações que envolvem manutenção e desenvolvimento da educação básica.

A respeito, bem ponderou o Órgão Ministerial:

Nesse ponto, entendemos que a interpretação desse dispositivo deve ser feita de forma ampla, permitindo que os recursos sejam direcionados não apenas a despesas com a infraestrutura física das unidades educacionais, mas também com a manutenção de um ambiente seguro e adequado ao desenvolvimento das atividades escolares.

Nesse sentido, é importante destacar que a segurança nas unidades educacionais é uma preocupação fundamental para garantir um ambiente propício à aprendizagem e ao bem-estar dos alunos, professores e funcionários. Ao adotar essa perspectiva, entende-se que as escolas, como parte integrante da comunidade e reflexo da sociedade em que estão inseridas, devem estar protegidas.

A segurança escolar, enquanto fator essencial para a promoção de um ambiente propício ao aprendizado, deve ser considerada como parte da manutenção das condições adequadas para o exercício da educação.

Nessa senda, entende-se que o direcionamento de recursos para a prestação do serviço de vigilância nas unidades escolares da rede municipal de ensino, inserido num contexto educacional, caracteriza-se como uma despesa relativa à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos dispostos pelo inciso V do artigo 70 da Lei nº 9.394/96, podendo, como consequência, ser computada para o atingimento do mínimo de 25% de aplicação, exigido constitucionalmente.

Não há dúvidas de que as aplicações de recursos pretendidas, em tese, pelo consulente, estão relacionadas a medidas que atendem ao interesse público, visando a prevenir ações ilícitas e violentas e a assegurar ambientes escolares mais seguros, protegidos e bem estruturados na rede municipal de educação, de maneira a possibilitar, por conseguinte, melhores condições de ensino e aprendizado.

Sobre o tema, cabível, ainda, destacar alguns preceitos constitucionais.

A Constituição da República prescreve acerca da atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e na educação infantil, competindo-lhes manter programas relacionados a tais áreas, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Segundo a Carta Magna, a distribuição dos recursos públicos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino deve garantir prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que diz respeito à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade.

Logo, o texto constitucional delimitou o que deve ser priorizado e, a esse respeito, assim destacou a Coordenadoria de Gestão Municipal⁶:

Nos gastos obrigatórios e que são computados no percentual de 25% exigidos na Constituição Federal há outras aquisições mais diretamente relacionadas com a qualidade da educação ofertada, como por exemplo o material didático-escolar, a estrutura das salas de aula, equipamentos necessários ao ensino, realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, manutenção de programas de transporte escolar dentre outros, conforme define quais despesas poderão ser contabilizadas com esta finalidade, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), em seu artigo 70.

Nessa toada, apesar de se entender pela possibilidade de utilização dos recursos vinculados à educação para serviços de vigilância e instalação de câmeras, concordo com o posicionamento da unidade técnica e do Órgão Ministerial no sentido de que, quanto à aplicação de tais recursos, o gestor público deve dar primazia às ações e aquisições mais diretamente relacionadas com os elementos imprescindíveis ao processo de ensino-aprendizagem e com o padrão de qualidade do ensino, conforme limites definidos pela Lei nº 9.394/96.

Portanto, concluo pelo oferecimento da seguinte resposta: há possibilidade de se contabilizar, no mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na

6 Instrução nº 6249/24-CGM, peça 13.

área da educação, os dispêndios referentes a serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nas unidades escolares da rede municipal de ensino, desde que, anteriormente, de maneira efetiva, já tenham sido priorizadas as despesas essenciais ao funcionamento pleno do sistema de ensino e à qualidade da educação.

Cumprе ressaltar que também deve ser demonstrada, pelo gestor, a necessidade dos serviços de vigilância e/ou das câmeras de monitoramento para o ambiente escolar, com as devidas justificativas.

3 VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (VENCEDOR)

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da Consulta apresentada pelo Sr. Admilso Rosin para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Há possibilidade de se contabilizar, no mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na área da educação, os dispêndios referentes a serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nas unidades escolares da rede municipal de ensino, desde que:

I - anteriormente, de maneira efetiva, já tenham sido priorizadas as despesas essenciais ao funcionamento pleno do sistema de ensino e à qualidade da educação; e

II - também seja demonstrada a necessidade dos serviços de vigilância e/ou das câmeras de monitoramento para o ambiente escolar, com as devidas justificativas.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

4 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (VENCIDO)

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Verê, que busca as respostas para duas perguntas:

1. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para a prestação de serviços de vigilância nos estabelecimentos de ensino da rede municipal de ensino?
2. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nos estabelecimentos da rede municipal de ensino?

O Relator, Conselheiro Ivan Bonilha, apresenta voto para responder de forma afirmativa aos questionamentos, concluindo pela possibilidade de se contabilizar, no mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na área de educação, os gastos referentes aos serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras

de monitoramento nas unidades escolares da rede municipal de ensino, desde que, anteriormente e de maneira efetiva, já tenham sido priorizadas as despesas essenciais ao funcionamento pleno do sistema de ensino e qualidade da educação.

Em que pese as razões apresentadas pelo Relator, divirjo pelos motivos que passarei a expor.

Apesar de condicionar a prioridade com despesas essenciais à manutenção da rede de ensino, o Relator trouxe uma solução ampla para autorizar a contabilização do mínimo constitucional de 25% para os gastos referentes aos serviços de vigilância. Entendo que há necessidade de ser restringido este entendimento.

O Brasil construiu, ao longo das últimas décadas, um sólido arcabouço legal para assegurar a destinação adequada de recursos à educação. A Emenda Calmon (EC nº 24/1983) estabeleceu percentuais mínimos de investimento, ampliados pela Constituição de 1988, que fixou em seu art. 212 a obrigatoriedade da União aplicar no mínimo 18%, e estados, DF e municípios 25% da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino. A CF/88 também consolidou os pilares da universalização, democratização, profissionalização da gestão e reorganização federativa. A EC nº 14/1996 instituiu o FUNDEF, depois substituído pelo FUNDEB, e garantiu o financiamento com foco na qualidade mínima, posteriormente reforçado pelo PNE. O modelo evoluiu com a criação do PDDE em 1995 e o reforço da responsabilidade da União, conforme art. 211 da CF, que passou a exercer funções supletiva, redistributiva e de assistência técnica e financeira aos entes federativos.

Assim, de acordo com o art. 212 da CF, 25% é o percentual mínimo de aplicação de valores para a manutenção e desenvolvimento do ensino:

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** (CF, 1988, grifo nosso).

O texto é firme em estabelecer que deve ser aplicado o mínimo de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, há uma vinculação de receita para o atendimento das necessidades diretas da rede de ensino.

Isso significa que não há a possibilidade de computar qualquer tipo de receita desvinculada da finalidade educacional como se atendesse ao comando constitucional. Ou seja, é necessária a adoção de uma interpretação restritiva das normas infraconstitucionais.

O dispositivo constitucional é regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

A LDB reafirmou, em seu art. 69, a aplicação dos percentuais de receita em educação pela União e pelos entes subnacionais, e nos artigos 9º a 11 definiu as

competências e prioridades de cada esfera na oferta da educação escolar, em sintonia com a Emenda Constitucional nº 14/1996.

Na exposição de motivos⁷ da lei, reforçou-se que os gastos considerados como “manutenção e desenvolvimento do ensino” devem estar diretamente voltados à melhoria da qualidade educacional, seguindo uma lógica finalística. Dessa forma, devem ser priorizados investimentos que impactem efetivamente o processo de ensino-aprendizagem, evitando despesas genéricas, assistencialistas ou desconectadas dos objetivos educacionais.

Nesse contexto, a definição das despesas que podem ser consideradas como “manutenção e desenvolvimento do ensino” é consequência direta do princípio da vinculação. Ao se determinar um percentual mínimo de aplicação de recursos, torna-se essencial estabelecer com clareza o que pode ou não ser computado para esse fim.

A LDB, por meio dos artigos 70 e 71, estabeleceu os critérios taxativos para essa contabilização:

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.

IX - realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura. (Incluído pela Lei nº 14.560, de 2023)

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;

⁷ Exposição de motivos está registrada no número 16 de uma publicação mantida, à época, pelo mandato do senador Darcy Ribeiro, chamada “Carta”. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política Publicação semestral Volume 4 Número 1 - Janeiro a julho/2015.

- 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 infraestrutura, 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.

São consideradas como “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE) a remuneração e formação de profissionais da educação; infraestrutura e equipamentos escolares; uso e conservação de bens e serviços educacionais; pesquisas e estudos para aprimorar a qualidade do ensino; atividades-meio dos sistemas de ensino; bolsas de estudo; financiamento de crédito relacionado à educação; material didático e transporte escolar; e atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado e à formação continuada.

Por outro lado, não são consideradas despesas de “manutenção e desenvolvimento do ensino” aquelas voltadas a pesquisas desvinculadas das instituições de ensino ou sem foco na melhoria educacional; subvenções a entidades assistenciais, esportivas ou culturais; formação de quadros administrativos civis ou militares; programas de assistência social (como alimentação e saúde); obras de infraestrutura sem vínculo direto com a educação; e remuneração de profissionais da educação em desvio de função — a exemplo de instalação de rede de esgoto fora da escola, pontes de acesso, asfaltamento — ou outros gastos que não impactem diretamente a qualidade da oferta educacional.

Contudo, mesmo com essa regulamentação, persistem brechas na legislação que, por vezes, são utilizadas para ampliar de forma indevida os gastos classificados como educacionais, distorcendo a finalidade da vinculação constitucional e comprometendo a efetividade do direito à educação.

Por estes motivos é que entendo ser importante apresentar o presente voto objetivando prestigiar a luta, desde então travada, de delimitação do que pode ser considerado manutenção e desenvolvimento do ensino e quais os limites de aplicação de recursos para os fins objeto da presente consulta.

Assim, passo à análise da Consulta, sobre a possibilidade ou não de contabilização das despesas com vigilância e câmeras de segurança no cômputo do mínimo constitucional da educação.

Na instrução do presente feito a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 13) e o Ministério Público de Contas (peça 14) convergiram quanto à possibilidade condicionada da contabilização das despesas com vigilância e câmeras de segurança no cômputo do mínimo constitucional da educação, desde que: (i) as despesas

estejam diretamente vinculadas à melhoria da qualidade da oferta de ensino; (ii) sejam realizadas exclusivamente no ambiente escolar, não confundindo segurança escolar com segurança pública; e (iii) sejam precedidas de análise de prioridade, ou seja, apenas após o atendimento das despesas essenciais previstas no art. 70 da LDB (como remuneração de professores, material didático, transporte escolar, infraestrutura pedagógica etc.). E nessa linha acompanha o voto do relator.

Divirjo deste entendimento.

As despesas que podem ser computadas como MDE devem estar sempre vinculadas diretamente às finalidades essenciais da atividade educacional, como as condições de trabalho dos profissionais da educação, a oferta de material didático, a construção e a manutenção de instalações escolares, dentre outras ações que impactam de forma direta a qualidade e o acesso ao ensino.

Por outro lado, não podem ser computadas como MDE aquelas despesas que envolvem atividades meramente acessórias ou administrativas, ou seja, veda a inclusão de despesas com obras de infraestrutura não vinculadas diretamente ao processo de ensino-aprendizagem. Por analogia, essa vedação se estende às despesas com vigilância e sistemas de segurança, que, embora relevantes, não integram o núcleo pedagógico das atividades de ensino.

Ainda que importantes para o funcionamento das unidades escolares, gastos com câmeras de segurança, vigilância ou monitoramento não integram o processo pedagógico nem possuem relação direta com a melhoria da aprendizagem, com a valorização dos profissionais da educação ou com a ampliação do acesso à escola — finalidades centrais da vinculação constitucional de recursos. Sua natureza é de apoio administrativo, e não de investimento educacional.

Portanto, em razão da necessidade de interpretação estrita e finalística dos arts. 70 e 71 da LDB, não se deve admitir o enquadramento dessas despesas como manutenção e desenvolvimento do ensino. Tal prática configuraria desvio de finalidade e afrontaria o objetivo constitucional de assegurar o direito à educação com qualidade. Ademais, o uso indiscriminado na contabilização poderá caracterizar desvio de finalidade e consequente reprimenda ao gestor público.

Por oportuno, cumpre lembrar sobre a competência e a responsabilidade pela segurança pública, conforme previsto no art. 144, caput, da Constituição Federal:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

O dispositivo é claro ao estabelecer que a segurança pública é uma atribuição do Estado, incumbido de assegurar a ordem pública e a integridade das pessoas e do patrimônio.

Portanto, é evidente que o estado de incerteza/insegurança não justifica a ampliação da restrição constitucional, já que há outro dispositivo na Constituição Federal, que atribui a responsabilidade pela segurança pública aos estados. Vale dizer, cada Ente Federado possui autonomia administrativa e financeira para atender aos seus deveres constitucionais.

No caso, o estado-membro deve cumprir com o seu dever de garantir a segurança e incolumidade das pessoas, não podendo ser transferida informalmente ao município, principalmente através do custeio de receitas da educação.

Diante do cenário de progressiva escassez de recursos destinados à educação, torna-se imperioso reafirmar o papel institucional dos Tribunais de Contas na preservação do sentido estrito do art. 212 da Constituição Federal. A vinculação de 25% da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino não é uma recomendação — é uma obrigação constitucional. Qualquer tentativa de ampliação indevida do conceito de “despesas com educação” compromete diretamente o direito fundamental à aprendizagem de milhões de brasileiros.

Nossa função, nesse contexto, é zelar pela correta aplicação dos recursos públicos, rechaçando interpretações elásticas que desvirtuam a finalidade educacional da norma. A expansão indevida do que se entende por gastos educacionais — com a inclusão de despesas administrativas, de segurança ou infraestrutura desvinculadas do processo pedagógico — representa não apenas desvio de finalidade, mas grave ameaça à efetividade da política pública educacional.

Cada real contabilizado de forma ampla como gasto com educação é um real a menos para professores, alunos, escolas e materiais didáticos. Cabe, portanto, ao TCE resguardar a integridade da vinculação constitucional, adotando interpretação restritiva, técnica e finalística, assegurando que os recursos vinculados à educação sejam de fato aplicados em ações que promovam aprendizagem, equidade e qualidade.

Em tempos de contingenciamento e queda na capacidade de investimento do Estado, preservar a finalidade da vinculação constitucional não é apenas uma exigência legal — é um compromisso público.

Portanto, revela-se inadequada a contabilização de gastos com câmeras de segurança, serviços de vigilância monitorada e demais despesas similares nas unidades escolares, da forma como pretende a consulta em análise.

Nesse sentido, o gestor público não dispõe de ampla e irrestrita autonomia para aplicar recursos vinculados à educação em despesas de segurança, como aquisição e instalação de equipamentos de monitoramento.

Divirjo, portanto, do Relator, pois a utilização dos recursos para fins de cumprimento do mínimo constitucional de 25% reveste-se de discricionariedade limitada, estando vinculada às atividades finalísticas e meios diretamente relacionados à manutenção

e ao desenvolvimento do ensino. A segurança patrimonial, ainda que relevante, tem caráter meramente complementar e não pode justificar a destinação desses recursos.

No entanto, os recursos provenientes de transferências voluntárias da União, como o PDDE⁸ (Programa Dinheiro Direto na Escola) e outros programas do FNDE, não entram no cálculo dos 25%, mas são usados para complementar o financiamento educacional, focando em áreas como infraestrutura, segurança escolar e materiais pedagógicos. Além dessas, outras fontes complementares também podem contribuir para a educação, desde que respeitados os critérios legais e a destinação dos recursos, sem necessariamente entrarem no computo do mínimo constitucional.

Assim, vale distinguir o PDDE do FUNDEB: enquanto o FUNDEB possui recursos vinculados exclusivamente à manutenção e desenvolvimento do ensino, com uso limitado aos termos dos artigos 70 e 71 da LDB, o PDDE dispõe de recursos mais flexíveis e suplementares, contando com a participação da comunidade escolar na gestão e no controle social dos recursos (por ex. APM ou APMF, APAES), observadas diretrizes, dentre elas, da Resolução nº 15/21 e 6/2023.

Sobre a utilização dos recursos do PDDE, a Resolução FNDE nº 6/2023 ampliou o seu escopo de utilização, autorizando o emprego de saldos financeiros em ações voltadas à proteção do ambiente escolar, relacionada à violência interna⁹. Essa medida busca enfrentar e prevenir a violência nas escolas públicas, prevendo, por exemplo, a instalação de sistemas de controle de acesso, aquisição de câmeras de vigilância, sensores de presença, alarmes, pequenas reformas e a realização de oficinas e cursos sobre segurança, direitos humanos e cultura da paz.

O anexo da resolução apresenta, ainda, um rol exemplificativo de itens permitidos, como câmeras de segurança (desde que não utilizem reconhecimento facial), sistemas de controle de entrada e saída, detectores de metal, extintores de incêndio e materiais para atividades educativas. Por outro lado, define expressamente itens proibidos, como arame farpado, cercas elétricas e câmeras instaladas dentro de salas de aula e banheiros, assegurando o respeito à privacidade e aos direitos fundamentais no ambiente escolar.

8 O PDDE configura-se como uma importante fonte suplementar de recursos voltada ao fortalecimento da educação básica pública. Seu foco está no apoio direto às escolas, especialmente na melhoria das condições físicas, pedagógicas e de segurança do ambiente escolar. Entre seus principais objetivos, destacam-se o atendimento às necessidades prioritárias das instituições de ensino, o incentivo à autogestão escolar e à participação da comunidade na gestão dos recursos, além da promoção de melhorias estruturais e pedagógicas.

9 CAPÍTULO II - DA FINALIDADE E DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS - Art. 2º A aplicação dos recursos financeiros terá também como finalidade o apoio às ações voltadas à proteção no ambiente escolar para o enfrentamento e a prevenção à violência nas escolas, em consonância com as diretrizes locais de proteção, especificamente para auxiliar os gestores das instituições de ensino, por meio do conselho escolar, no desenvolvimento de estratégias apropriadas para seus próprios ambientes educacionais e comunitários, assegurando a manutenção de um ambiente educacional saudável e acolhedor, promovendo a criação, a criatividade e a criticidade, permeando os variados componentes curriculares. Parágrafo único. Os saldos financeiros referidos no caput devem ser utilizados respeitando-se as categorias econômicas de custeio e de capital, nos termos do repasse realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Nesse sentido os recursos do PDDE poderiam ser utilizados como uma alternativa legítima e regulamentada para ações de segurança escolar, devendo os gastos observarem as categorias econômicas de custeio e capital e respeitar integralmente as normas do FNDE e da legislação educacional vigente. Contudo, tal como acima alertado, estes valores não podem ser computados no mínimo constitucional da educação.

Por fim, convém destacar a informação trazida pelas unidades instrutórias, sobre a existência dos seguintes projetos de lei, ainda em tramitação:

- Projeto de Lei nº 1.762/21, de autoria da Deputada Federal Greyce Elias, que busca a alteração normativa do FUNDEB para incluir no art. 27 da Lei 14.113/20 “ações de segurança para estabelecimentos de ensino”, passando o artigo a ter a seguinte redação: Art. 27. Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do caput do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital e com ações de segurança para os estabelecimentos de ensino.

- Projeto de Lei nº 4854/2024, de autoria do Deputado Federal Silas Câmara, propondo a obrigação de “instalação de câmeras de vídeo para monitoramento das áreas externas e internas nas escolas públicas em todo território nacional”, cujos recursos para a instalação serão provenientes do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, Projeto de Lei nº 334/2025, que dispõe sobre o monitoramento em escolas utilizando recursos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, dentre outros (ex. PL nº 1338/23, de autoria Deputado Federal Marcos Soares, que visa tornar obrigatória a instalação de câmeras de vídeo para vigilância eletrônica/monitoramento das áreas externas e internas nas escolas e creches públicas e privadas no âmbito dos estados, municípios e distrito federal).

Diante do exposto, voto pelo conhecimento da consulta, e proponho como resposta:

1. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para a prestação de serviços de vigilância nos estabelecimentos de ensino da rede municipal de ensino?

R. Não é possível a contabilização das despesas com a contratação de empresa de vigilância no cômputo do mínimo constitucional de 25% da educação;

2. É possível a contabilização no mínimo constitucional da educação a contratação de empresa para aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nos estabelecimentos da rede municipal de ensino?

R. Não é possível a contabilização das despesas com aquisição e instalação de câmeras de monitoramento no cômputo do mínimo constitucional de 25% da educação.

5 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por voto de desempate do presidente, em conhecer a Consulta apresentada pelo Sr. Admilso Rosin para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - há possibilidade de se contabilizar, no mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na área da educação, os dispêndios referentes a serviços de vigilância e à aquisição e instalação de câmeras de monitoramento nas unidades escolares da rede municipal de ensino, desde que:

- a) anteriormente, de maneira efetiva, já tenham sido priorizadas as despesas essenciais ao funcionamento pleno do sistema de ensino e à qualidade da educação; e
- b) também seja demonstrada a necessidade dos serviços de vigilância e/ou das câmeras de monitoramento para o ambiente escolar, com as devidas justificativas;

II - após o trânsito em julgado, encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

O voto divergente do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, foi acompanhado pelos Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Tribunal Pleno, 30 de julho de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 27.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente