Processo:	**1101624**
Natureza:	**REPRESENTAÇÃO**
Representante:	Maura Lúcia de Faria, presidente da câmara do FUNDEB
Representada:	Prefeitura Municipal de Pará de Minas
Partes:	Elias Diniz (prefeito municipal), Marluce de Souza Pinto Coelho (secretária municipal de educação)
Procurador:	Hernando Fernandes da Silva, OAB/MG 117.233
MPTC:	Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURI TORRES

SEGUNDA CÂMARA – 4/7/2023

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. SUBVENÇÕES REPASSADAS A ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS. ATIVIDADES COMPLEMENTARES À EDUCAÇÃO REGULAR. CÔMPUTO COMO GASTOS MÍNIMOS EM EDUCAÇÃO. POSSIBILIDADE. REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE. ARQUIVAMENTO

1. É legal a transferência de recursos do FUNDEB a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas que satisfaçam as exigências do art. 77 da Lei n. 9.394/1996 e do art. 8º, § 2º da Lei n. 11.494/2007, e desde que o objeto do convênio seja exclusivamente a prestação de serviços de educação básica, ainda que a instituição desempenhe atividades em outros setores sociais.
2. É possível custear com recursos do FUNDEB as despesas referentes a convênios firmados com entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que se destinem a subvencionar a educação especial gratuita (integrada à educação básica).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) julgar improcedente a representação, por considerarem regular o cômputo das despesas como gastos mínimos em educação, no exame do caso concreto, tendo em vista que os projetos desenvolvidos pelas associações sem fins lucrativos visaram suprir o ensino regular do município;
II) determinar a intimação da representante e da representada, acerca desta decisão, na forma regimental;
III) determinar o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 176, I do Regimento Interno deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de julho de 2023.

MAURI TORRES
Presidente, em exercício, e Relator

(*assinado digitalmente*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3281549

SEGUNDA CÂMARA – 4/7/2023

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos sobre representação formulada pela Sra. Maura Lúcia de Faria, Presidente da Câmara do Fundeb do Conselho Municipal de Educação do Município de Pará de Minas, por meio da qual solicita a manifestação dessa Corte de Contas acerca da legalidade de despesas realizadas pela Secretaria da Educação com colônias de férias pagas com recursos da educação, subvenções repassadas a entidades que ofertam atendimento assistencial para crianças no contraturno, e seu cômputo como gastos mínimos em educação e, por fim, à contratação direta do Sistema de Ensino Aprende Brasil.

Em despacho inicial, peça n. 14 do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, o relator à época, Conselheiro Gilberto Diniz, determinou a remessa dos autos à Unidade Técnica para exame inicial dos fatos.

A Unidade Técnica concluiu pela necessidade de intimação do Prefeito Municipal para fins de diligência de instrução processual, peça 15 do SGAP.

Intimado, o responsável encaminhou manifestação e documentação constante das peças n. 21 a 26.

Ato contínuo, os autos retornaram à Unidade Técnica que emitiu relatório opinando pela citação dos representados, peça n. 28 do SGAP.

Após os autos foram encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal que emitiu parecer preliminar pugnando pela citação dos responsáveis, peça 31 do SGAP.

O relator à época, determinou a citação dos Srs. Elias Diniz, Prefeito Municipal de Pará de Minas, e Marluce de Souza Pinto Coelho, Secretária Municipal de Educação, que apresentaram defesa às peças 36 e 37 do SGAP.

Os autos retornaram à Unidade Técnica para reexame, que concluiu pelo acolhimento das defesas apresentadas, relatório peça 41 do SGAP.

Após, o Ministério Público junto ao Tribunal emitiu parecer conclusivo, manifestando-se pela procedência parcial da representação e emissão de recomendação aos responsáveis, peça 43 do SGAP.

Os autos foram redistribuídos a minha relatoria no dia 15/02/2023, conforme termo de redistribuição peça 44 do SGAP.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A representante solicitou a manifestação dessa Corte de Contas acerca de possíveis ilegalidades praticadas pela administração pública local, relacionadas a:

a) despesas com colônias de férias pagas com recursos da educação;

b) subvenções repassadas a entidades que ofertam atendimento assistencial para crianças no contraturno, e seu cômputo como gastos mínimos em educação;

c) contratação direta do Sistema de Ensino Aprende Brasil, por meio de inexigibilidade de licitação, cujo propósito é a aquisição de livros didáticos integrados de exclusividade da Empresa Positivo S.A.

No exame inicial, peça 28 do SGAP, a Unidade Técnica concluiu pela procedência parcial da representação, mantendo apenas a irregularidade acima descrita no item ‘b’, relacionada ao repasse de subvenções a entidades que ofertam atendimento assistencial a crianças no contraturno e o cômputo da despesa no ensino, a qual passo a examinar:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3281549

II.1 - Pagamento de despesas de Projetos Sociais com subvenções aprovadas por lei municipal – Educação para projetos sociais e também com recursos Educação (mesmo que seja nos 25%)

Os defendentes iniciam sua manifestação fazendo referência ao art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação que disciplina quais gastos podem ser realizados com a verbas inseridas no mínimo constitucional, contemplando dentre eles, as despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Alegam que os recursos recebidos pelas instituições conveniadas deverão ser utilizados em ações consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, as quais visam alcançar uma educação de qualidade para todos, observado o disposto nos artigos 70 e 71 da Lei n. 9.394/96, que tratam respectivamente das despesas que podem ser consideradas e dos gastos não considerados no cômputo do percentual mínimo do ensino.

Destacam o parecer n. 7360/2017 emitido pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, que ratifica o posicionamento da Consulta n. 862.537 deste Tribunal de Contas, uma vez que o relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, proferiu juízo positivo de admissibilidade acerca do tema:

> "...Como se extrai no parecer jurídico colacionado pelo consulente, o cerne da dúvida residiria na possibilidade de transferência via convênio de recursos do Fundeb a entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas que não possuiriam atuação exclusiva na área de educação especial gratuita, desempenhando também atividades de assistência social..."
>
> "...O art. 23 da Lei n. 11.494/2007 veda a utilização de recursos do Fundeb para o financiamento de atividades distintas daquelas relacionadas à manutenção e desenvolvimento da educação básica. Por outro lado, a previsão contida no art.,71, II, da Lei 9.394/1996 veda a contabilização como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas para o custeio de instituições assistenciais, desportivas e culturais..."
>
> "...A leitura conjugada dos dispositivos permite a interpretação de que o critério para autorizar a realização do convênio é a atividade que será custeada. Vale dizer, a disciplina legal veda a destinação de recursos para o custeio de atividades de caráter assistencial, desportivo ou cultural. Assim, não se vislumbra exigência legal de que as entidades conveniadas desempenhem exclusivamente atividades de educação básica..."

Concluem que, para que o repasse de recursos do Fundeb às entidades seja lícito, a entidade conveniada deverá observar as exigências do art. 77 da Lei n. 9.394/1996, bem como o art. 8, § 2º, da Lei n. 11.949/2007 e o objeto deve ser exclusivamente a prestação de serviços de educação básica.

E prosseguem, nesse sentido, o posicionamento do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, órgão competente e permanente, cuja função é a fiscalização e controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, é de que é possível custear com recursos do Fundeb as despesas referentes a convênios firmados com entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas que se destinam a subvencionar a educação gratuita (integrada à educação básica).

> Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:
>
> I – comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;
>
> II – apliquem seus excedentes financeiros em educação;
>
> III – asseguram a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;
>
> IV – prestam contas ao Poder Público dos recursos recebidos.
>
> Art. 8. A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3281549

> do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do anexo desta Lei.
>
> § 2º - As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:
>
> I – oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;
>
> II – comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;
>
> III – assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidades previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;
>
> IV – atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;
>
> V – ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

Acrescentam que, no que tange à classificação da despesa orçamentária para a promoção da educação, o *Parquet* manifestou que devem ser registrados sob a classificação 3.3.50.43.00.0 (subvenções sociais) ou 3.1.50.43.00.00 (quando há substituição de mão-de-obra), especificando no desdobramento se os recursos serão destinados a OSCIP mediante Termo de Parceria (3.1.50.43.35.00 ou 3.3.50.43.45.00).

Ressaltam que foram anexados os extratos de publicações no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, dos termos de fomento entre o Município de Pará de Minas e respectivas associações, dando assim, publicidade às classificações registradas e conhecimento de que as mesmas estão em consonância com o entendimento do Ministério Público do Paraná.

Logo, no caso concreto, alegam que, em que pesem as instituições conveniadas à Prefeitura de Pará de Minas sejam comunitárias, confessionais ou filantrópicas, não há que se falar em irregularidades, uma vez que atendem aos requisitos exigidos pelas consultas citadas.

Informam que foram anexados os cronogramas de acompanhamento pedagógicos desenvolvidos nos projetos, demonstrando o cunho educacional dos mesmos, uma vez que prestam serviços relacionados ao ensino, preenchendo assim os requisitos para o regular recebimento dos recursos.

Frisam que a existência da unidade escolar é de um valor imensurável, tanto para os pais quanto para as crianças. Pedagogos responsáveis administram a rotina da criança promovendo o desenvolvimento cognitivo e motor, com os devidos cuidados necessários de higiene e bem estar para cada criança. Todos os projetos educacionais que buscam completar o ensino regular contam com a participação dos profissionais da educação, direta ou indiretamente. Há um envolvimento de todos em prol do oferecimento de uma educação completa e de qualidade.

Nesse entendimento, ressaltam que somente o ensino regular não consegue suprir todas as necessidades dos alunos, principalmente por não conseguir oferecer o ensino em tempo integral. A celebração de acordo de cooperação firmados entre o Município e as Associações supracitadas tem como intuito preservar a oferta de serviços educacionais de qualidade aos alunos, proporcionando-lhes participar de projetos em contraturno.

Análise

De início relava destacar, como bem pontuou a unidade técnica em seu reexame, não podem receber recursos do FUNDEB as entidades que prestam serviços de natureza assistencial não relacionados ao ensino. É o que consta da Lei n. 14.113/2020, art. 29, inciso I, que veda a utilização dos recursos desse Fundo no financiamento de despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme art. 71 da Lei n. 9.394/96, dentre as quais se encontram destacadas nos incisos II e IV, aquelas realizadas com "subvenções a

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3281549

instituições públicas ou privadas" e "programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica, e psicológica, e outras formas de assistência social".

No presente caso, a Secretária Municipal de Educação em sua manifestação, à peça 37 do SGAP, apresentou o cronograma das atividades desenvolvidas pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social e beneficência de caráter educativo e cultural, que receberam os recursos mediante subvenção social, cujos objetivos são:

> I. A assistência e a reintegração social;
> II. O ensino, inclusive profissionalizante e o desenvolvimento tecnológico;
> III. A difusão da cultura;
> IV. A formação do espírito de cidadania;
> V. O esporte e o lazer

Ressalte-se que os defendentes informaram que apenas o ensino regular do município não é suficiente para suprir todas as necessidades dos alunos, principalmente, por não conseguir oferecer o ensino em tempo integral.

Desse modo, afirmaram que a celebração de acordos de cooperação entre o município e as entidades sem fins lucrativos tem como objetivo preservar a oferta de serviços educacionais de qualidade aos alunos da educação regular, gerando um impacto social relevante e fortalecendo a rede municipal de ensino.

Nesse contexto, diante das circunstâncias apresentadas, levando-se em consideração os projetos desenvolvidos pelas associações, também, as necessidades enfrentadas pela Administração Municipal para suprir o ensino regular e tendo em vista o relevante papel desenvolvido em prol dos alunos de baixa renda do município, a Unidade Técnica considerou regular a contabilização das despesas, relativas às transferências realizadas por meio de subvenções, para aplicação do mínimo constitucional de 25% na manutenção e desenvolvimento da educação, conforme fundamentos apresentados no relatório de reexame abaixo transcrito, peça 41 do SGAP:

> Em pesquisa realizada no *SICOM – Sistema Informatizado de Contas do Município,* verificou-se através dos demonstrativos *"Relação de Empenhos"* que foram repassados os seguintes valores à título de subvenção social às entidades mencionadas na petição inicial.

ASSOCIAÇÃO SÃO PAULO APÓSTOLO	
Exercício	**Valor Anual transferido (R$)**
2017	24.500,00
2018	45.500,00
2019	35.000,00
2020	38.500,00

ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA BELA VISTA BAIRRO RECREIO DA LAGOA	
Exercício	**Valor Anual transferido (R$)**
2017	16.800,00
2018	31.200,00
2019	24.000,00
2020	26.400,00

INSPETORIA SÃO JOÃO BOSCO	
Exercício	**Valor Anual transferido (R$)**
2017	138.000,00
2018	210.000,00
2019	150.000,00
2020	150.000,00

> Com relação a esses valores utilizados para a execução dos projetos desenvolvidos pelas respectivas instituições, repassados como subvenção, constatou-se que foram os alocados na ***fonte 101 – Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação,*** os quais, em conformidade com as fontes ***118 – Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício***

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3281549

e 119 – Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração em Outras Despesas da Educação Básica, são igualmente destinados à educação.

Da análise da legislação que disciplina os gastos a serem computados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não poderiam ser realizadas despesas utilizando recursos provenientes das subvenções a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.

No entanto, em pese o fato das associações acima relacionadas atuarem em parte em projetos assistenciais, entende-se que os serviços prestados por essas instituições têm um impacto relevante na rede municipal de educação, uma vez que cada vez mais qualificam a educação das crianças e adolescentes do Município de Pará de Minas.

Ademais, verifica-se que os gestores tomaram decisões baseadas em interpretação legítima, formulada a partir de Consulta respondida por este próprio Tribunal de Contas, bem como em pareceres do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Nesse ponto, vale citar a lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018, que veio estabelecer normas essencialmente voltadas para o direito administrativo, alcançando não só a própria Administração Pública, mas também os órgãos que a controlam.

No periódico Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura[1], Maria Sylvia Zanella Di Pietro escreveu artigo sobre a nova LINDB e o direito administrativo:

> *(...)*
>
> *As alterações introduzidas na LINDB pela Lei n. 13.655 reforçam e complementam a exigência de determinados princípios já previstos na Constituição, de forma expressa ou implícita, e em leis infraconstitucionais, em especial os da segurança jurídica, motivação, proporcionalidade, consensualidade, transparência, eficiência e interesse público.*
>
> *(...)*
>
> *3. Do princípio da motivação*
>
> *No que diz respeito ao princípio da motivação, já amplamente defendido pela doutrina e jurisprudência e previsto no direito positivo, a LINDB, com a introdução dos artigos 20 a 22, impõe aos órgãos administrativos, controladores e judiciais a observância de determinadas exigências que devem ser observadas na motivação de suas decisões.*
>
> *(...)*
>
> *Os artigos 20 a 22 da LINDB tornaram mais exigente a motivação. Não basta mencionar os fatos e o direito que levaram à prática do ato. É necessário que a decisão, seja administrativa, controladora ou judicial, leve em conta os efeitos práticos, jurídicos e administrativos da decisão.*
>
> *O artigo 20 determina que "nas esferas administrativa, controladora e judicial não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão". O artigo 3º, § 1º, do Decreto n. 9.830/2019 define como "valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração". Não basta mencionar um princípio em que se baseia ou um valor representado por um conceito jurídico indeterminado. Não basta motivar invocando, por exemplo, o princípio do interesse público, sem especificar o seu conteúdo no caso concreto; ou mencionar a moralidade administrativa, sem dizer em que sentido a decisão contraria esse valor. É preciso raciocínio voltado para o futuro, para as consequências do ato. Eu cito no meu livro Direito Administrativo o exemplo da invalidação de um contrato que já está em*

[1] Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 22, n. 58, p. 113-120, Abril-Junho/2021

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3281549

> *execução: a invalidação obrigará a celebração de outros contratos, inclusive emergenciais, sem licitação; poderá acarretar o dever de indenizar o contratado, se não foi ele que deu causa à ilegalidade; pode levar a uma contratação de maior valor. Esses efeitos decorrem do próprio ordenamento jurídico.*
>
> *Vale dizer que, ponderando sobre os efeitos da decisão, a autoridade poderá concluir que a invalidação não é a melhor solução.*
>
> *Isto não constitui novidade no direito brasileiro. Desde longa data, a doutrina e a jurisprudência defendem a possibilidade de manter atos ou contratos ilegais, se da invalidação destes resultar prejuízo maior para o interesse público. Isto não significa que o agente público responsável pela ilegalidade não deva responder pelas consequências danosas de seu ato. Uma coisa é manter o ato ilegal. Outra coisa é isentar de responsabilidade o servidor que agiu ilegalmente.*
>
> *(....)*
>
> ***Outra circunstância que deve ser levada em consideração na motivação são os obstáculos e as dificuldades que o gestor enfrenta na gestão pública e no cumprimento de políticas públicas. É o que determina o artigo 22, caput, da LINDB, em cujos termos "na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências de políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados".***
>
> *(...)*
>
> ***Com efeito, as dificuldades de toda ordem enfrentadas pelo administrador público são muitas e não podem deixar de ser levadas em consideração pelos órgãos de controle. Por isso mesmo, o § 1º do artigo 22 determina que "em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente".***

> Assim, levando-se em consideração os projetos desenvolvidos pelas associações supracitadas e as necessidades enfrentadas pela Administração Municipal para suprir o ensino regular, entende essa Unidade Técnica que a contabilização das despesas relativas às transferências realizadas por meio de subvenções para a aplicação do mínimo constitucional de 25% na manutenção e no desenvolvimento da educação pode ser considerada regular, mesmo que algumas delas caracterizem a prestação de serviços assistenciais, tendo em vista o relevante papel desenvolvido em prol dos alunos de baixa renda do município.

O Ministério Público junto ao Tribunal, por sua vez, discordou da conclusão do órgão técnico e manifestou-se pela procedência da irregularidade apurada no exame da representação, pugnando, no entanto, somente pela emissão de recomendação aos gestores para que não reincidam na prática da irregularidade, conforme trecho do parecer conclusivo peça 43 do SGAP:

> Todavia, a conclusão da Unidade Técnica não merece prosperar, uma vez que a transferência de recursos do FUNDEB, para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, somente se mostra possível para atividades relacionadas, exclusivamente, à manutenção e desenvolvimento da educação básica.
>
> Nesse sentido, dispõe o art. 71 da Lei federal n. 9.394/96, *in verbis*:
>
> > 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;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3281549

> 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.)

Oportuna a transcrição do entendimento fixado em 22/11/2012, na Consulta n. 862.537, respondida pelo TCEMG, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, *verbis*:

> ISTO POSTO, respondo à Consulta nos seguintes termos:
>
> a) é possível custear com recursos do FUNDEB as despesas referentes a convênios firmados com entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que se destinem a subvencionar a educação especial gratuita (integrada à educação básica);
>
> b) é vedado utilizar recursos do FUNDEB para custear despesas com convênios que tenham por finalidade a assistência social, nos termos do art. 23, inciso I, da Lei 11.494/2007, c/c o art. 71, incisos II e IV, da Lei 9.394/1996;
>
> c) devem ser observados os requisitos estabelecidos no art. 15 do Decreto Federal n. 6.253/2007 para fins de destinação de recursos públicos do FUNDEB para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. (g.n.)

No mesmo sentido, o parecer n. 7360/2017 do MPC-PR. Senão, vejamos:

> 1. É legal a transferência de recursos do FUNDEB a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas que satisfaçam as exigências do art. 77 da Lei n. 9.394/1996 e do art. 8º, § 2º, da Lei n. 11.494/2007, e desde que o objeto do convênio seja exclusivamente a prestação de serviços de educação básica, ainda que a instituição desempenhe atividades em outros setores sociais.
>
> 2. As despesas com convênios para a promoção da educação devem ser registradas sob a classificação 3.3.50.43.00.0 (subvenções sociais) ou 3.1.50.43.00.00 (quando há substituição de mão-de-obra), especificando no desdobramento se os recursos serão destinados a OSCIP mediante Termo de Parceria (3.1.50.43.35.00 ou 3.3.50.43.35.00), a Organizações Sociais mediante Contrato de Gestão (3.1.50.43.40.00 ou 3.3.50.43.40.00) ou às demais entidades do terceiro setor para a promoção gratuita da educação (3.1.50.43.45.00 ou 3.3.50.43.45.00). (g.n.)

Ou seja, as entidades podem desenvolver atividades em outros setores, porém, o objeto do convênio que envolva recursos do FUNDEB deve se voltar, com exclusividade, aos serviços de educação básica.

In casu, a Secretaria Municipal de Educação informou o cronograma das atividades desenvolvidas pelas entidades sem fins lucrativos, que receberam as subvenções, onde constam (peça n. 37 do SGAP):

A assistência e a reintegração social;

I. O ensino, inclusive profissionalizante e o desenvolvimento tecnológico;
II. A difusão da cultura;
III. A formação do espírito de cidadania;
IV. O esporte e o lazer

Percebe-se, assim, a irregularidade das transferências, pelo não atendimento dos requisitos, sendo essa a conclusão da 3ª CFM, conforme relatório anteriormente exarado, nos seguintes termos (peça n. 28 do SGAP – p. 13 e 14):

> Diante disso, cabe mencionar que os gastos do Fundeb são equiparados aos gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3281549

> **No caso concreto, em que pese as instituições conveniadas a Prefeitura de Pará de Minas sejam comunitárias, confessionais ou filantrópicas, esta Unidade Técnica entende que os serviços dos Termos de Fomento não atendem os requisitos exigidos pelas consultas supracitadas, uma vez que há prestação de serviços de assistência social.**
>
> **Desse modo, considera-se irregular o uso de recursos da educação em instituições que não cumprem os termos da Consulta n. 862.537 do TCEMG e do Parecer n. 7360/2017 do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná (MPCPR).**
>
> **Posto isso, conclui-se que as subvenções a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural não entram no cômputo das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino**. (g.n.*)*

> Por fim, merece ser salientado que, apesar da irregularidade detectada nos autos, constata-se que as circunstâncias do presente caso concreto denotam equivocada interpretação da lei por parte dos responsáveis, inexistindo indícios de conduta dolosa ou da existência de má-fé.
>
> Assim, pela relevância das atividades desenvolvidas pelas entidades, todas sem fins lucrativos, juntamente à população necessitada do município de Pará de Minas, além dos indícios de erro na interpretação da lei e dos termos da Consulta n. 862.537 do TCEMG, conforme extraído da manifestação defensiva; com fulcro no art. 22, § 2º[2], da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB; e à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade; entende este *Parquet* que deva ser expedida recomendação aos responsáveis para que não reincidam na prática considerada irregular nestes autos, sob pena de aplicação das sanções legais cabíveis.

Nota-se que, para o deslinde do caso concreto em análise, faz-se necessário avaliar a natureza das atividades prestadas pelas instituições de caráter assistencial que receberam recursos da educação do município de Pará de Minas, de modo a verificar a correta aplicação da legislação quanto à matéria e a observância às consultas deste Tribunal.

Não se pode deixar de considerar a alegação da defesa de que somente o ensino regular não consegue suprir todas as necessidades dos alunos da rede municipal de ensino, principalmente, por não conseguir oferecer o ensino em tempo integral na rede municipal. Portanto, a celebração de acordo de cooperação entre o Município e as entidades sem fins lucrativos teria como intuito preservar a oferta de serviços educacionais de qualidade aos alunos de baixa renda, no contraturno, gerando um impacto social relevante, uma vez que fortalece ainda mais o ensino regular da rede municipal de Pará de Minas por meio de atividades complementares.

Compulsando os documentos que instruem os autos, verifica-se que são oferecidas por meio das instituições serviços de orientação pedagógica (projeto de artesanato, projeto de esporte, projeto de informática, projeto de música, projeto de culinária, projeto criarte, projeto de judô, projeto de capoeira), alimentação gratuita, serviço de assistência social (acompanhamento familiar), acompanhamento escolar e análise psicossocioeconômica.

Assim, embora as atividades prestadas pelas associações e entidades não sejam exclusivamente de cunho pedagógico, pois, verifica-se nos cronogramas algumas atividades que podem ser enquadradas como culturais, desportivas e artísticas, essas são prestadas de forma complementar à educação regular, como forma de oferecer escola em tempo integral aos estudantes do município, conforme informou a Secretária de Educação em sua defesa.

---

[2] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (...)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3281549

Nesse contexto, no presente caso concreto, irei me filiar aos fundamentos apresentados pela Unidade Técnica, que adoto como razão de decidir, abaixo transcrito, peça 41 do SGAP:

> Assim, **levando-se em consideração os projetos desenvolvidos pelas associações supracitadas e as necessidades enfrentadas pela Administração Municipal para suprir o ensino regular**, entende essa Unidade Técnica que a contabilização das despesas relativas às transferências realizadas por meio de subvenções para a aplicação do mínimo constitucional de 25% na manutenção e no **desenvolvimento da educação pode ser considerada regular**, mesmo que algumas delas caracterizem a prestação de serviços assistenciais, tendo em vista o relevante papel desenvolvido em prol dos alunos de baixa renda do município. (GN)

Nesse sentido, releva destacar que, com a alteração da Lei de Introdução ao Código Civil – LINDB pela Lei n. 13.655/2018, o legislador buscou instituir maior segurança jurídica nos julgados proferidos em âmbito judicial, administrativo e por órgãos de controle, evitando que sejam tomadas decisões sem levar em consideração a análise da realidade dos fatos no caso concreto e as consequências práticas das decisões.

O art. 20 da mencionada lei estabelece que quando da tomada de decisão o julgador não deve decidir com base em valores jurídicos abstratos, devendo adequar a concretização das normas às situações da realidade prática, em face das possíveis alternativas. Assim, pode ocorrer de uma mesma norma resultar em conclusões diferentes, diante de casos e situações fáticas diversas, dependendo do caso concreto vivido e motivado pelo julgador nos autos.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, no exame do caso concreto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, tendo em vista que os projetos desenvolvidos pelas associações sem fins lucrativos visaram suprir o ensino regular do município, considero regular o cômputo das despesas como gastos mínimos em educação e voto pela improcedência da representação e pelo arquivamento dos autos com fundamento no art. 176, I do Regimento Interno deste Tribunal.

Intimem-se a representante e os representados na forma regimental.

* * * * *

jc/saf/SR

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3281549