



Processo: 1101604
Natureza: CONSULTA
Consulente: Luís Eduardo Falcão Ferreira
Procedência: Prefeitura Municipal de Patos de Minas
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Luís Eduardo Falcão Ferreira, Prefeito Municipal de Patos de Minas, por meio da qual questiona se:

É possível considerar as despesas com aquisição de *tablets*, para distribuição aos alunos da educação básica, como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, atendendo ao artigo 70 da Lei 9.394/96?

É possível considerar as despesas com manutenção de jardins, podas de árvores e conservação de gramados, das unidades de educação básica, como despesas com atividades-meio conforme prevê o artigo 70, V da Lei 9.394/96?

A consulta foi distribuída ao Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, que determinou o encaminhamento dos autos a esta [Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência](#) para adoção dos procedimentos previstos no §2º do art. 210-B do [Regimento Interno](#).

II. HISTÓRICO DE DELIBERAÇÕES

1. É possível considerar as despesas com aquisição de *tablets*, para distribuição aos alunos da educação básica, como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, atendendo ao artigo 70 da Lei 9.394/1996?

De início, transcreve-se o teor do art. 70 da Lei 9.394/1996¹, *in verbis*:

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:

¹ A [Instrução Normativa 13/2008](#), por sua vez, estabelece que:

Art. 5º Considerar-se-ão despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino as que se refiram 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 (como energia elétrica; água; telefone; aquisição de suprimentos de informática; materiais de consumo – gás de cozinha, utensílios);

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 (como serviços de vigilância e limpeza das escolas públicas);

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas direcionadas pelos municípios à educação básica (creche, pré-escola e fundamental) e pelo Estado ao ensino fundamental e médio, desde que devidamente comprovada a inexistência de vagas na rede pública de ensino;

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

VIII - aquisição de material didático-escolar (como livros, excluídos: uniformes, mochilas, pastas e calçados);

IX - manutenção de programas de transporte escolar, inclusive combustível, considerado este, quando devidamente comprovado seu consumo nos referidos programas.



- 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.

Em pesquisa realizada nos sistemas [TCJuris](#) e [MapJuris Consultas](#), nos [informativos de jurisprudência](#) e nos [enunciados de súmula](#), verificou-se que o questionamento proposto pelo consulente, **nos exatos termos ora suscitados**, ainda **não** foi objeto de deliberação desta Corte de Contas.

No entanto, ao deliberar a Consulta [841948](#) (8/11/2012)², o Tribunal Pleno firmou entendimento no sentido de que as despesas com Telessala-Telecurso 2000, modalidade de educação semipresencial, podem ser classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e custeadas pelo Fundeb, nos termos do art. 70 da Lei 9.394/96. Na oportunidade, o relator, conselheiro Sebastião Helvecio, asseverou que:

[...] as despesas passíveis de serem classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e custeadas pelo FUNDEB são aquelas destinadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, nos termos do [art. 70 da Lei 9.394/96](#).

Ao disponibilizarem aulas em fitas VHS de vídeo e DVDs, os professores das Telessalas aliam seus conhecimentos ao planejamento e otimização do uso das novas tecnologias na educação que, a meu ver, são necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais de ensino.

Essa prática pedagógica de ensino semipresencial tem se mostrado produtiva para o aprendizado de jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de concluir, em idade apropriada, os ensinamentos fundamental e médio. Nesse método, a aprendizagem acontece tanto à distância – através do autoestudo, quanto em momentos presenciais, nas telessalas, onde os alunos em grupos assistem as videoaulas e consolidam a aprendizagem pelos debates em grupo. Após regular matrícula em um dos centros de recepção, os alunos recebem todo o material didático gratuitamente e o acompanhamento de seu conteúdo por um professor orientador.

[...]

[...] a [Lei n. 10.172/2001](#), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), previu que o Ministério da Educação tem dado prioridade ao treinamento de professores para a utilização de equipamentos tecnológicos nos sistemas de ensino (como a televisão, o vídeo, o rádio e o computador), uma vez que são instrumentos pedagógicos de grande importância para “a adoção das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino fundamental.”

² Consulta [841948](#). Rel. Cons. Sebastião Helvecio. Deliberada na sessão de 3/10/2012. Disponibilizada no DOC de 8/11/2012.



Como as atividades desenvolvidas nas Telessalas são utilizadas exclusivamente para fins pedagógicos, no ensino fundamental e médio, como parte de um conjunto de ações educativas que compõem o processo ensino-aprendizagem, entendo que as despesas com seu custeio poderão ser consideradas para fins de cumprimento dos percentuais mínimos da educação, incluindo o FUNDEB, levando-se em conta o âmbito de atuação prioritária do ente federado em relação à educação básica.

Diante das considerações lançadas e das determinações legais acima transcritas, reafirmo que as despesas com professores que trabalham junto à Telessala-Telecurso 2000 podem ser classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Por isso, vale dizer, podem ser alocadas nos 60% dos recursos do FUNDEB, percentual este, obrigatório de aplicação direta na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ademais, extrai-se do parecer exarado em resposta à Consulta [676994](#) (28/4/2004)³, de relatoria do conselheiro Eduardo Carone Costa, que:

[...] as atividades que podem integrar o tópico “Manutenção de Bens e Serviços Vinculados ao Ensino” são, a título de exemplo: (esse é o esclarecimento que obtive da DAE)

- energia elétrica, água, telefone das escolas municipais;
- serviços de limpeza nas escolas municipais;
- aquisição de suprimentos de informática para os computadores existentes nas escolas municipais;
- serviços de vigilância das escolas municipais; e,
- materiais de consumo destinados às escolas municipais (exceto aqueles ligados aos materiais didático-escolares, que serão computados em tópico próprio).

2. É possível considerar as despesas com manutenção de jardins, podas de árvores e conservação de gramados, das unidades de educação básica, como despesas com atividades-meio conforme prevê o artigo 70, V da Lei 9.394/1996?

O presente questionamento, **nos exatos termos ora suscitados** pelo consulente, também **não** foi objeto de deliberação desta Corte de Contas.

Não obstante, o Tribunal Pleno, ao apreciar a Consulta [684917](#) (8/9/2004)⁴, versando sobre a possibilidade de se utilizar recursos destinados à educação municipal na manutenção de uma Guarda Municipal Escolar, emitiu parecer no sentido de que:

A Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, ao relacionar no seu [artigo 70](#), de forma taxativa, as despesas que podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento de ensino, inclui, no inciso V, a “**realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.**”

Considerando o caráter restritivo da norma e a preocupação do legislador com a não dispersão dos recursos destinados à educação deve-se considerar que as atividades-meio referidas no já citado [artigo 70, inciso V, da LDB](#) são, tão-somente, aquelas necessárias, indispensáveis à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de ensino. Não se trata, portanto, de quaisquer atividades-meio, mas apenas daquelas que mantenham e sustentem o regular funcionamento dos sistemas de ensino, bem como as que desenvolvam, expandam a oferta e aprimorem a qualidade desses sistemas.

³ Consulta [676994](#). Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Deliberada na sessão de 28/4/2004.

⁴ Consulta [684917](#). Rel. Cons. Elmo Braz Soares. Deliberada na sessão de 8/9/2004.



Evidencia-se, portanto, que somente as despesas vinculadas aos objetivos básicos das instituições educacionais propriamente ditas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Não se enquadrando aí as despesas realizadas nos demais órgãos e entidades vinculados à educação, por mais que venham a beneficiar direta ou indiretamente a atividade ministrada nas escolas.

Por isso, embora a atividade da Guarda Municipal Escolar venha beneficiar, direta ou indiretamente, a atividade das escolas locais e deva ser implementada pela municipalidade, as despesas com sua criação e manutenção não se enquadram dentre aquelas estritamente vinculadas à educação, manutenção e desenvolvimento do ensino.

III. DA REFORMA OU REVOGAÇÃO DE TESE

Em decorrência do caráter normativo insito às consultas, o parágrafo único do art. 210-A do [Regimento Interno](#) estabelece que “considerar-se-á revogada ou reformada a tese sempre que o Tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto, devendo o parecer conter expressa remissão às consultas anteriores”, que tiverem seu entendimento reformado ou revogado, de forma a salvaguardar os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, corolários do Estado Democrático de Direito⁵.

Tal obrigatoriedade encontra respaldo na legislação pátria, como se depreende da [Lei 13.105/2015](#) (Código de Processo Civil) e da [Lei 13.655/2018](#) (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb).

O [Código de Processo Civil](#), em seu artigo 926, estabelece que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Nesse diapasão, os arts. 927, § 5º, e 979 do CPC estabelecem que:

[Art. 927.](#) Os juízes e os tribunais observarão:

[...]

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

[Art. 979.](#) A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro.

§ 2º Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro conterà, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao julgamento de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário.

Desse modo, os Tribunais de Contas, assim como os tribunais que compõem o Poder Judiciário, devem zelar pela coerência das suas próprias decisões, superando-as, por óbvio, sempre que houver modificação de entendimento e não olvidando de tratar de forma expressa esta ocorrência.

⁵ Nesse sentido, o [art. 9º](#) da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, preceitua que “a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”.



Já a [Lindb](#), com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do Direito Público, reforça o dever das autoridades públicas atuarem nesse sentido, conforme se dessume do disposto em seu [art. 30](#), que dispõe que as “*autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas*”. (grifos nossos).

A segurança jurídica está intrinsecamente ligada à estabilidade, à previsibilidade das consequências jurídicas, à segurança de orientação e à realização do direito, cabendo ao Poder Público proteger a confiança do cidadão no tocante às consequências de suas ações e dos efeitos dos atos do Estado.

Sendo assim, caso alguma tese fixada em consulta anterior seja reformada ou revogada, **importante que tal revogação ou reforma conste expressamente no parecer exarado em resposta à presente Consulta**, a fim de se garantir a melhor orientação ao consulente e demais jurisdicionados desta Corte⁶.

IV. CONCLUSÃO

Ex positis, verifica-se que este Egrégio Tribunal de Contas **não possui deliberações em tese** que tenham enfrentado, **de forma direta e objetiva**, questionamentos **nos exatos termos** ora suscitados pelo consulente.

Assevera-se, por derradeiro, que o relatório confeccionado por esta [Coordenadoria](#) não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por escopo indicar, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre as questões suscitadas e seus respectivos fundamentos, sem análise das especificidades porventura aplicáveis.

Belo Horizonte, 18 de maio de 2021.

Reuder Rodrigues M. de Almeida
Coordenador – TC 2695-3

(assinado digitalmente)

⁶ Na elaboração deste relatório foram mencionadas as seguintes Consultas: [841948](#) (8/11/2012), [676994](#) (28/4/2004) e [684917](#) (8/9/2004).