



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

PROCESSO Nº: 1101624
NATUREZA: Representação
REPRESENTANTE: Maura Lúcia de Faria (Presidente da Câmara do Fundeb do Conselho Municipal de Educação do Município de Pará de Minas)
REPRESENTADO: Prefeitura Municipal de Pará de Minas
EXERCÍCIO: 2020

I – RELATÓRIO

Versam 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 do qual solicita que este Tribunal se manifeste acerca da legalidade da agregação por parte da Secretaria Municipal de Educação, de entidades que ofertam atendimento assistencial para crianças no contraturno, bem como a legalidade de despesas geradas pelas demandas de colônia de férias, pagamento de despesas de projetos sociais com subvenções aprovadas por lei local e compra de materiais da empresa Positivo S/A.

A Presidência desta Corte recebeu a documentação como representação, nos termos do art. 310 do Regimento Interno, e determinou sua autuação e distribuição, conforme despacho anexado à peça nº 12 do SGAP.

Em despacho inicial, peça nº 14 do SGAP, o Conselheiro Relator determinou a remessa dos autos à Unidade Técnica, que entendeu pela necessidade de intimação do Prefeito Municipal para fins de diligência de instrução processual.

Intimado, o responsável encaminhou manifestação e documentação constante das peças nº 21 a 26.

Ato contínuo, os autos retornaram a esta Unidade Técnica que verificou irregularidade no “*pagamento de despesas de Projetos Sociais com subvenções aprovadas por lei municipal – Educação para projetos sociais e também com recursos da Educação*”, de responsabilidade do Sr. Elias Diniz, Prefeito de Pará de Minas, peça nº 28 do SGAP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

O Conselheiro Relator, em consonância com o Ministério Público, determinou a citação dos Srs. Elias Diniz, Prefeito Municipal de Pará de Minas, e Marluce de Souza Pinto Coelho, Secretária Municipal de Educação, para apresentarem defesa em observância aos corolários constitucionais de ampla defesa e do contraditório, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Magna Carta de 1988, c/com art. 307 da Resolução TCE nº 12.

Após manifestação, os autos retornaram para reexame, conforme despacho anexado à peça nº 32 do SGAP.

II – DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SRA. MARLUCE DE SOUZA PINTO COELHO

Em atendimento ao ofício nº 346/2022-SEC/1ª Câmara – TCE/MG, a Sra. Marluce de Souza Pinto Coelho, Secretária Municipal de Educação, encaminhou cópia do documento enviado à Procuradoria Geral do Município, através do qual solicitou análise e apreciação dos argumentos expostos, tendo em vista a necessidade de uma justificativa a ser apresentada ao questionamento deste Tribunal de Contas.

Inicia 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.

Alega 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 nº 9.394/96, que tratam respectivamente das despesas que podem ser consideradas e dos gastos não considerados no cômputo do percentual mínimo do ensino.

Destaca o parecer nº 7360/2017 emitido pelo Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, que ratifica o posicionamento da Consulta nº 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 dívida residiria na possibilidade de transferência via convênio de recursos do Fundeb a entidades comunitárias,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

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 nº 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...”

Concluiu 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 nº 9.394/1996, bem como o art. 8, § 2º, da Lei nº 11.949/2007 e o objeto deve ser exclusivamente a prestação de serviços de educação básica.

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 – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

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 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.

Acrescenta 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).

Ressalta 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, alega 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.

Informa que foram anexados os cronogramas de acompanhamento pedagógicos desenvolvidos nos projetos, demonstrando o cunho educacional dos mesmos, uma vez que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

prestam serviços relacionados ao ensino, preenchendo assim os requisitos para o regular recebimento dos recursos.

Frisa 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, ressalta 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.

III –ANÁLISE

As ações de “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE” são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional que é a educação de qualidade para todos, ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais em todos os níveis.

É importante destacar que a Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, pressupõe que o sistema educacional coloque o foco da educação na escola e no aluno. Daí a necessidade de vinculação necessária dos recursos financeiros a estes objetivos básicos e às competências de cada ente governamental.

As despesas, conforme o inciso II, § 1º, do art. 15, da referida Lei nº 9.424/1996, serão realizadas para financiamento de programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento do ensino básico público.

Os artigos 70 e 71 da LDB enumeram as ações que podem ou não ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

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

Consta da petição inicial que o Executivo contribui financeiramente com várias entidades beneficentes, utilizando recursos que são contabilizados nos 25% destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino.

No caso em análise, o Poder Executivo de Pará de Minas firmou parcerias através de termos de fomento com as respectivas entidades sem fins lucrativos, às quais foram repassados recursos classificados contabilmente como subvenções sociais, na dotação 3.3.50.43.00.

Segundo Furtado, J. R. Caldas (2012, p. 217) “subvenções sociais são as transferências correntes destinadas a cobrir **despesas de custeio** de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, quando a transferência deriva de previsão constante na lei orçamentária (LOA)”.

A Secretária Municipal de Educação, Sra. Marluce de Souza Pinto Coelho, através das justificativas anexadas à peça nº 37, destacou que o Tribunal de Contas respondeu a Consulta nº 862.537 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.

A Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Educação – Fundeb, ao tratar no capítulo III, da distribuição dos recursos desse fundo, estabeleceu que essa se dará na proporção do número de alunos matriculados nas redes de educação básica pública presencial segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimentos. O art. 7º, § 3º, I, dispõe:

§ 3º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no caput do art. 212-A da Constituição Federal:

I - em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas:

a) na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;

b) na educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância, observado o disposto em regulamento;

c) nas pré-escolas, até a universalização desta etapa de ensino, que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do § 4º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado;

d) na educação especial, oferecida, nos termos do § 3º do art. 58 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade para atendimento educacional especializado no contraturno para estudantes matriculados na rede pública de educação básica e inclusive para atendimento integral a estudantes com deficiência constatada em avaliação biopsicossocial, periodicamente realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, nos termos da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, com vistas, sempre que possível, à inclusão do estudante na rede regular de ensino e à garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida;

(...)

§ 4º As instituições a que se refere o inciso I do § 3º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e o atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou na modalidade previstas no § 3º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou na modalidade previstas no § 3º 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 Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social, na forma de regulamento.

§ 5º Os recursos destinados às instituições de que trata o § 3º deste artigo somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

No que tange às entidades de cunho assistencial que não prestam serviços relacionados ao ensino, estas não poderão receber recursos do FUNDEB. É o que consta da Lei nº 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 nº 9.394/96, dentre as quais se encontram destacadas nos incisos II e IV, aquelas realizadas com “subvenções a instituições públicas ou privadas” e “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica, e psicológica, e outras formas de assistência social”.

Ressalta-se que consta da manifestação da Secretaria Municipal de Educação, peça nº 37 do SGAP, 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

- 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

Em linhas gerais, as entidades têm a missão de promover a formação integral de crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários e contribuindo para a construção de seu projeto de vida. Os beneficiados, em sua maioria, encontram-se inseridos nos programas governamentais (programa Bolsa Família e/ou Benefício de Prestação Continuada).

Os objetivos são alcançados por meio do desenvolvimento e acompanhamento sistemático dos usuários e suas respectivas famílias, a partir do serviço 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, alcançando resultados bastante satisfatórios.

Frisa-se que a defesa destacou 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 entidades sem fins lucrativos tem como intuito preservar a oferta de serviços educacionais de qualidade aos alunos, gerando um impacto social relevante, uma vez que fortalece ainda mais o ensino da rede municipal de Pará de Minas.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

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 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 nº 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 Magistratura¹, 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

¹ Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 22, nº 58, p. 113-120, Abril-Junho/2021

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 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”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

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.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se que as subvenções às instituições filantrópicas privadas analisadas no caso em comento podem ser computadas nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo em vista a relevância dos projetos desenvolvidos pelas entidades, no atendimento aos alunos de baixa renda do município, de forma a fortalecer ainda mais o ensino da rede municipal de Pará de Minas.

1ª CFM, 19 de setembro de 2022.

Rachel Pinheiro Moreira da Silva
Analista de Controle Externo
TC nº 1446-7