



**PROCESSO Nº : 22.786-2/2016**

**INTERESSADO : CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO –  
CGE – MT**

**ASSUNTO : CONSULTA**

**RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO**

**PARECER Nº : 75/2016**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Ciro Rodolpho Gonçalves, Secretário Controlador Geral do Estado de Mato Grosso, solicitando manifestação desta Corte de Contas acerca da existência de vínculo dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar – CDCEs com a Administração Pública e se devem realizar procedimentos licitatórios sob a égide da Lei 8.666/93, nos seguintes termos:

- 1) Em relação aos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar (CDCEs), sendo eles associações privadas, detentoras junto à Receita Federal do Brasil de CNPJ próprio, com código e descrição de natureza jurídica registrada, pode-se afirmar que esse tipo de “associação” não tenha vínculo com a Administração Pública?
- 2) Frente a autonomia da unidade escolar para compras de materiais, aquisição de bens e contratação de serviços por meio do CDCE, com recursos públicos, em geral, Estado e União, o CDCE deverá realizar o procedimento licitatório como rege a Lei nº 8.666/93?

O consulente não anexou outros documentos aos autos.

É o breve relato.

## **1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE**

A consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva da dúvida, versando sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado – RITCE).



Oportuno ponderar que, quando o consulente questiona se os CDCEs possuem vínculo com a Administração, está na verdade indagando se essas associações privadas pertencem à Administração, e, pertencendo ou não, se devem realizar aquisições de bens e contratação de serviços tendo como base as disposições da Lei 8.666/93.

## 2. DO MÉRITO

### 2.1. Dos CDCEs e legislação pertinente

O Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar – CDCE tem amparo na Lei Estadual 7.040/1998<sup>1</sup>, sendo uma entidade de instância colegiada de representação da comunidade escolar da rede estadual de ensino, com funções deliberativas, consultivas e mobilizadoras, composto, paritariamente, por representantes do segmento escolar (profissionais da educação básica) e representantes da comunidade (pais e alunos), sendo o diretor da escola membro nato do Conselho.

Segundo o consulente, cada CDCE possui cadastro na Receita Federal do Brasil como entidade sem fins lucrativos, com CNPJ próprio, com código e descrição de natureza jurídica como “associação privada”.

A natureza de “entidade privada sem fins lucrativos” do CDCE, com atuação estatutária sob a égide do Código Civil e necessidade de inscrição no CNPJ, é percebida a partir de informações oficiais divulgadas pela Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso – SECUC-MT, em cartilha direcionada especialmente aos conselhos deliberativos<sup>2</sup>:

(...)

#### **VIII. Qual é a documentação necessária para o registro do CDCE no Cartório?**

O CDCE é a Unidade Executora da escola sem fins lucrativos, isenta da Inscrição estadual, está enquadrada na lei vigente como Declarante de Imposto de Renda. Para organização e funcionamento do CDCE devem-se

1 Regulamenta os dispositivos do art. 14 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e do inciso VI do art. 206 da CF/1988, que preveem a gestão democrática do ensino público na educação básica por meio da participação da comunidade e dos profissionais da educação.

2 Disponível em [http://site.seduc.mt.gov.br/cdce/publicacoes/Cartilha\\_CDCE2013.pdf](http://site.seduc.mt.gov.br/cdce/publicacoes/Cartilha_CDCE2013.pdf).



seguir os seguintes passos: 1 - Requerimento dirigido ao Cartório pedindo o registro com o nome, endereço, nacionalidade, estado civil e profissão do representante legal - seu presidente; 2 - Estatuto do CDCE, rubricado em todas as páginas pelo representante legal, contendo assinatura do presidente (a) com visto de um advogado, com número de registro na OAB em todas as páginas e com firma reconhecida; 3 - Ata de posse dos conselheiros do CDCE e Conselho Fiscal, contendo nome completo, identificando o segmento que representa, profissão, documentos pessoais, grau de escolaridade, endereço residencial e comercial com seus respectivos telefone, juntamente com eleição da diretoria feita entre os membros escolhidos em Assembleia geral, especificados os nomes eleitos na função de: Presidentes, Secretário e Tesoureiro, e o Diretor (a) como membro nato; 4 - Taxa cobrada pelo cartório;

#### IX. Quais são as obrigações sociais do CDCE?

A partir do momento em que o CDCE tem caráter de unidade executora com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, dotado de obrigações legais, tais como: declarar o Imposto de Renda e a RAIS, dentro dos prazos estabelecidos em lei. O não cumprimento dessas obrigações acarretará em prejuízos à unidade executora, CDCE, com penalidades e multas, conforme legislação vigente.  
(grifou-se).

Apesar de cada CDCE ter natureza jurídica de associação privada, atua exclusivamente, por meio de suas deliberações, em conjunto com o diretor na execução da administração da unidade escolar<sup>3</sup>.

Nos termos dos preceitos estabelecidos no art. 1º da Lei 7.040/1998<sup>4</sup>, a implementação da gestão democrática do ensino público estadual ocorre, entre outros, por meio da corresponsabilidade entre o poder público e a sociedade, configurando-se a autonomia da unidade escolar, não só pedagógica, mas também administrativa e financeira, mediante organização e funcionamento dos CDCEs.

3 **Lei 7.040/1998: Art. 2º** A administração das unidades escolares públicas estaduais e da rede que compõem a Gestão Única será exercida pelos seguintes órgãos: I - diretoria; II - órgãos consultivos e deliberativos da unidade escolar. **Art. 3º** A administração das unidades escolares será exercida pelo diretor, em consonância com as deliberações do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar, respeitadas as disposições legais.

4 **Art. 1º** A Gestão Democrática do Ensino Público Estadual, princípio inscrito no Artigo 206, VI, da Constituição Federal, e no Artigo 14 da Lei Federal nº 9.394/96, será exercida na forma desta lei, obedecendo aos seguintes preceitos: I - corresponsabilidade entre Poder Público e sociedade na gestão da escola; II - autonomia pedagógica, administrativa e financeira da Escola, mediante organização e funcionamento dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar, do rigor na aplicação dos critérios democráticos para escolha do diretor de escola e da transferência automática e sistemática de recursos às unidades escolares; III - transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos; IV - eficiência no uso dos recursos financeiros.



Assim, apesar de o diretor da unidade escolar ser o seu representante, responsabilizando-se pelo seu funcionamento, cumprindo e fazendo cumprir a legislação vigente, deve, obrigatoriamente, administrá-la juntamente com o CDCE, atuando este como organismo consultivo e deliberativo.

A previsão normativa da atuação, tanto administrativa, quanto financeira, do CDCE, está disposta na Lei 7.040/1998:

Art. 31. Compete ao Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar:

(...)

IX - analisar o desempenho dos profissionais da unidade escolar, tendo assessoria de uma equipe habilitada na área e sugerindo medidas que favoreçam a superação das deficiências, quando for o caso;

X - acompanhar o processo de distribuição de turmas e/ou aulas da unidade escolar;

XI - garantir a divulgação do resultado do rendimento escolar de cada ano letivo, bem como um relatório das atividades docentes à comunidade;

XII - avaliar junto às instâncias internas, pedagógica e administrativa, o estágio probatório dos servidores lotados na unidade escolar, de acordo com as normas constitucionais;

XIII - analisar planilhas e orçamentos para realização de reparos, reformas e ampliações no prédio escolar, acompanhando sua execução;

XIV - deliberar sobre a contratação de serviços e aquisição de bens para a escola, observando a aplicação da legislação vigente quando a fonte de recursos for de natureza pública;

XV - deliberar sobre propostas de convênios com o Poder Público ou instituições não governamentais;

XVI - acompanhar e fiscalizar a folha de pagamento dos profissionais da educação da unidade escolar;

XVII - divulgar bimestralmente as atividades realizadas pelo Conselho;

XVIII - analisar, aprovar, acompanhar e avaliar os projetos a serem desenvolvidos pela escola;

XIX - elaborar e executar o orçamento anual da unidade escolar;

XX - deliberar sobre aplicação e movimentação dos recursos da unidade escolar;

XXI - encaminhar ao Conselho Fiscal o balanço e o relatório antes de submetê-los à apreciação da assembleia geral;

XXII - encaminhar, quando for o caso, à autoridade competente, solicitação fundamentada de sindicância ou processo disciplinar administrativo para o fim de destituição de diretor, mediante decisão da maioria absoluta do Conselho Deliberativo;

XXIII - prestar contas dos recursos que forem repassados à unidade escolar: a) quando se tratar de recursos públicos, ao Conselho Fiscal, ao Fundo Estadual de Educação e ao Tribunal de Contas; b) quando se tratar de recursos de outras fontes, ao Conselho Fiscal e à Assembleia Geral. *(grifou-se)*.



Dentre as competências elencadas em lei, são marcantes as seguintes, evidenciando uma atuação do CDCE como se não pertencesse à esfera privada e fosse integrante da Administração: análise de planilhas e orçamentos para realização de reparos, reformas e ampliações no prédio escolar e respectivo acompanhamento da execução; deliberação sobre a contratação de serviços e aquisição de bens para a escola, observando a aplicação da legislação vigente quando a fonte de recursos for de natureza pública; deliberação sobre aplicação e movimentação dos recursos da unidade escolar; e prestação de contas dos recursos que forem repassados à unidade escolar.

O CDCE é gerido por um presidente, um secretário e um tesoureiro, escolhidos dentre os seus membros, sendo vedado ao diretor da escola ocupar o cargo de presidente do Conselho (art. 22, Lei 7.040/1998).

Dentre as competências do presidente, destaque-se a autorização de pagamento e assinatura em cheques, em conjunto com o tesoureiro e o diretor da escola, e dentre as do tesoureiro, a arrecadação da receita da unidade escolar, a escrituração da receita e despesa, apresentação mensal de relatório com demonstrativo da receita e despesa da escola ao CDCE e pagamentos autorizados pelo CDCE (artigos 32 e 34 da Lei 7.040/1998). Tais competências evidenciam uma atuação essencialmente de caráter administrativo-financeiro desses membros do Conselho no âmbito da unidade escolar.

Apesar de se vislumbrar uma atuação notória do CDCE intrínseca a Administração Pública, o exercício das funções previstas em lei pelos seus membros ocorre de forma gratuita, não sendo estes, face às funções desempenhadas, considerados servidores públicos (art. 39, Lei 7.040/1998).

## **2.2. Da estrutura da Administração Pública e os CDCEs**

Apesar do CDCE estar inserido em um ambiente de corresponsabilidade com o poder público – na figura representativa e de gestão do diretor da escola – exercendo funções principalmente deliberativas nos aspectos administrativos e financeiros na unidade escolar, o que explicitamente o aproxima de uma atuação essencialmente



pública, o fato de constituir juridicamente uma associação civil sem fins econômicos, regida pelo Direito Privado, faz com que não pertença à Administração Pública.

Não se quer discutir ou questionar, neste parecer, a forma jurídica adotada para os CDCEs, tendo em vista sua atuação de caráter essencialmente público, qual seja, consultiva e deliberativa junto à direção da unidade escolar, incompatível com sua natureza, qual seja, a de associação privada. Apesar de constituírem uma associação de pessoas para fins não econômicos, alinhando-se aos termos do art. 53, *caput*, do Código Civil<sup>5</sup>, exercem competências exclusivamente no âmbito de unidade vinculada ao poder público, qual seja, a escola estadual pública.

O exercício de competências exclusivas no âmbito da unidade escolar pelo CDCE é ratificado pelo modelo de estatuto sugerido oficialmente pela SEDUC-MT<sup>6</sup>, para que seja aprovado e registrado em órgão competente por cada escola estadual, percebendo-se tal atuação exclusiva pela finalidade disposta nesse documento:

## Seção II DA FINALIDADE

Art. 2º. O CDCE tem por finalidade geral democratizar a escola, propiciando espaços de informação, formação e organização, promovendo a integração do poder público, comunidade, escola e família.

Art. 3º. Constituem finalidades específicas do Conselho Deliberativo Escolar, a conjunção de esforços, a articulação de objetivos e a harmonia de procedimentos, caracterizadas por:

- a) criar e garantir mecanismo de participação da comunidade escolar na definição do Plano de Desenvolvimento Estratégico e do Projeto Político Pedagógico, e demais processos de planejamento no âmbito da comunidade escolar;
- b) participar da elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano de Desenvolvimento Estratégico da Escola;
- c) participar da elaboração, acompanhamento e avaliação do Projeto Político Pedagógico da Escola;
- d) participar da elaboração do calendário escolar e aprová-lo, levando em conta o mínimo de dias letivos exigidos legalmente;
- e) analisar o desempenho dos profissionais da unidade escolar, tendo assessoria de uma equipe habilitada na área e sugerindo medidas que favoreçam a superação das deficiências, quando for o caso;
- f) acompanhar o processo de distribuição de turmas e/ou aulas na unidade escolar;

5 **Código Civil:** Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

6 Disponível em [http://site.seduc.mt.gov.br/cdce/publicacoes/ESTATUTO\\_CDCE.pdf](http://site.seduc.mt.gov.br/cdce/publicacoes/ESTATUTO_CDCE.pdf).



- g) avaliar junto às instâncias internas, pedagógicas e administrativas, o estágio probatório dos servidores lotados na unidade escolar, de acordo com as normas constitucionais e infra-constitucionais;
- h) analisar planilhas e orçamentos para realização de reparos, reformas e ampliações no prédio escolar, acompanhando sua execução;
- i) divulgar bimestralmente as atividades realizadas pelo Conselho;
- j) analisar, aprovar, acompanhar e avaliar os projetos desenvolvidos pela escola;
- k) deliberar sobre a aplicação e movimentação dos recursos da unidade escolar;
- l) prestar conta dos recursos que foram repassados à unidade escolar;
- m) cooperar na conservação dos equipamentos e prédio da unidade escolar.

É juridicamente viável que o CDCE, de natureza jurídica privada, mesmo que amparada por lei estadual que prevê a gestão democrática do ensino e composta paritariamente por profissionais da educação e pessoas da comunidade, exerça competências exclusivas de natureza consultiva e deliberativa na gestão da unidade escolar? É a essa questão que não se propõe adentrar nos fundamentos deste parecer.

Para configurar a impossibilidade do CDCE, como associação privada, compor a Administração Pública, a despeito de suas funções, invoca-se os conceitos doutrinariamente mais difundidos.

Para Meirelles<sup>7</sup>, Administração Pública, no sentido formal, “*é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo*”; no sentido material, “*é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral*”; na acepção operacional, “*é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade*”; e numa visão global, “*é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização dos serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas*”.

Tais conceitos para a Administração Pública em nada se acoplam às entidades de natureza essencialmente privada, e nisso se inserem as associações privadas.

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013, págs. 66-68.



Meirelles, identificando as entidades integrantes da organização política e administrativa brasileira, classifica-as em estatais, autárquicas, fundacionais, empresariais e paraestatais.

Para o autor, as estatais *“são pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal”*. As entidades autárquicas *“são pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou”*. As entidades fundacionais *“são pessoas jurídicas de Direito Público ou pessoas jurídicas de Direito Privado, devendo a lei definir as respectivas áreas de atuação”*. As entidades empresariais *“são pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado de modo empresarial, ou de exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo”*. E, por fim, as entidades paraestatais que *“são pessoas jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivos do Estado”*. Exemplo de espécies de entidades paraestatais são os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI e outros).

Apesar de o CDCE exercer exclusivamente funções consultivas e deliberativas no âmbito da escola pública estadual, e a despeito de, forçadamente, ter sido constituído com a natureza de pessoa jurídica de Direito Privado, na figura de uma associação civil sem fins econômicos, não se enquadra em nenhuma das possibilidades da ampla e taxativa classificação proposta por Meirelles. Ou seja, não é uma estatal, nem uma entidade autárquica ou fundacional, muito menos paraestatal. Também não se enquadram no conceito de “entidades empresariais” porque não exploram economicamente o serviço público e não exercem atividade econômica de interesse coletivo.



Outros doutrinadores<sup>8</sup> agrupam essas entidades integrantes da organização política e administrativa brasileira em Administração Pública Direta e Indireta.

A Direta é composta por órgãos públicos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios, secretarias, além dos órgãos subordinados. Não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa e cujas despesas são realizadas diretamente através do orçamento da referida esfera, caracterizando-se pela desconcentração administrativa, que é uma distribuição interna de competências, sem a delegação a uma pessoa jurídica diversa.

A Indireta é composta por entidades com personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa e cujas despesas são realizadas através de orçamento próprio, sendo exemplos as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, caracterizando-se pela descentralização administrativa, ou seja, a competência é distribuída de uma pessoa jurídica para outra.

São comumente incluídas, ainda, na Administração Indireta, as empresas controladas pelo Poder Público, o que depende de sua criação ter sido ou não autorizada por lei, e as agências reguladoras e executivas, que são pessoas jurídicas de Direito Público Interno e consideradas como autarquias especiais, com a principal função de exercer o controle de pessoas privadas incumbidas (encarregadas) da prestação de serviços públicos, sob o regime de concessão ou permissão.

Para esses doutrinadores, justapostas a Administração, mas não pertencentes a ela, estão as entidades paraestatais, pessoas jurídicas de Direito Privado que não fazem parte da Administração Pública Direta e Indireta, chamadas de entes de cooperação ou do terceiro setor. São pessoas privadas que colaboram com o Estado, desempenhando atividade não lucrativa e exercendo funções típicas (embora não exclusiva do Estado), como as de amparo aos hipo suficientes, de assistência social, de formação profissional (SESI, SESC, SENAI, SEBRAE), etc.

---

<sup>8</sup> GRANJEIRO, José Wilson; TAKEDA, Tatiana; MELLO, Celso Antônio Bandeira de; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; etc.



Segundo Di Pietro<sup>9</sup>, no mesmo sentido de entidades paralelas ao Estado, podem ser incluídas, hoje, além do serviços sociais autônomos, também as entidades de apoio (em especial fundações privadas, associações e cooperativas), as chamadas Organizações Sociais – OS e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

Mesmo nessa maior amplitude dada pela classificação em Administração Direta e Indireta, não há como vislumbrar o enquadramento das associações privadas sem fins econômicos, no caso os CDCEs, cabendo cogitar, no entanto, que podem compor o grupo de entidades de apoio, não pertencentes a Administração, quando atuarem como entidades paralelas ao Estado.

### 2.3. Da subordinação ao regime da Lei 8.666/93 e os CDCEs

Conforme art. 1º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993<sup>10</sup>, “Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Não há indicação nesse dispositivo de subordinação de associações privadas ao regime das licitações e contratos.

Vale lembrar que as associações civis são entidades autônomas e não se enquadram na possibilidade jurídica de serem controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Não obstante estar evidente que a legislação basilar afeta às licitações não se destina essencialmente ao particular, é fundamental ponderar que a Lei 8.666/1993 não foi omissa diante da previsão de que recursos públicos poderiam ser geridos por particulares. É o que se depreende da leitura do seu art. 116: “Aplicam-se as disposições

<sup>9</sup> DI PIETRO, Marya Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 425.

<sup>10</sup> Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.



*desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”.*

Está implícito em tal dispositivo que a qualquer convênio ou instrumento congênere celebrado por órgãos ou entidades da Administração (como concedentes ou parceiros), independentemente do conveniente ou parceiro (a lei não faz alusão à natureza jurídica do receptor de recursos financeiros), devem ser aplicadas, no que couber, as normas gerais de licitação e contrato.

Assim, as entidades de natureza exclusivamente privada, quando da aplicação de recursos públicos recebidos, devem seguir, no que couber, as regras legais de licitação e contrato, apesar de não integrarem a Administração Pública Direta ou Indireta.

Nesse sentido, é o teor do Acórdão 353/2005 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU:

9.2. firmar entendimento de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, deve atender, no que couber, às disposições da Lei de Licitações, ex vi do art. 116 da Lei 8.666/93. (grifou-se).

Apesar de tal julgado fazer referência a recursos transferidos por convênio, o que não acontece no âmbito da gestão de recursos públicos pelo CDCE<sup>11</sup>, tal paradigma jurisprudencial é perfeitamente aplicável ao Conselho porque está-se a falar de repasse (transferência) de recursos públicos a entidades privadas, havendo respectiva previsão normativa que inclusive prevê a necessidade de prestação de contas.

Seguindo a mesma trilha do TCU, o TCE-MT, em sede de julgamento de consulta, aprovou o seguinte prejudgado de tese:

<sup>11</sup> Sobre recursos recebidos pela escola estadual, a Lei 7.040/1998 prevê: **Art. 41.** Constituem recursos da unidade escolar: I – repasse, doações, subvenções que lhe forem concedidos pela União, Estado, Município, e entidades públicas e privadas, associações de classe e quaisquer outras categorias ou entes comunitários; II – renda de exploração de cantina, bem como outras iniciativas ou promoções.



**Resolução de Consulta nº 02/2009. (DOE, 12/2/2009). Licitação. Entidade privada gestora de recursos públicos mediante convênio. Observância no que couber da Lei nº 8.666/93. Impossibilidade de substituição da licitação por simples “cotação de preços”.**

1. É indispensável que as entidades privadas gestoras de recursos públicos mediante convênio observem os princípios norteadores aplicáveis ao setor público, como: isonomia, igualdade, ampla concorrência, publicidade, dentre outras, aplicando, no que couber a Lei nº 8.666/93, no tocante à licitação e contrato.

2. A simples “cotação de preços” não é suficiente para substituir o procedimento licitatório da Lei nº 8.666/1993. (grifou-se).

Reafirma-se nesse prejulgado o cumprimento à legislação de licitações e contratos pelas entidades privadas gestoras de recursos públicos, isso fundamentado em princípios basilares da Administração, particularizando-se a impossibilidade de se adotar a simples pesquisa de preços em substituição a procedimentos mínimos de licitação.

Quanto aos princípios referenciados nessa decisão em consulta, sua invocação é fundamental porque não se poderia admitir que o particular, como gestor de recursos públicos mediante convênio ou outro instrumento congênere, utilizasse tais recursos de forma arbitrária e contrária a princípios constitucionais basilares da Administração afetos às aquisições de bens e contratações de serviços.

E quanto ao segundo dispositivo dessa mesma decisão, percebe-se caminhar em sentido contrário à alegação do consulente quando afirma que *“o CDCE vem executando procedimentos visando a aquisição de bens e contratação de serviços, por meio de simples pesquisa de preços”*.

Assim, a possibilidade de as entidades privadas gestoras de recursos públicos observarem, somente no que couber, à legislação de licitações e contratos, não significa afirmar que podem apenas realizar uma simples “cotação de preços”, o que seria, no mínimo, arriscado e imprudente para a Administração, sobretudo porque tais entidades estão diante do uso de recursos de caráter público.



Em caso concreto, o TCE-MT reafirmou a mesma tese, nos seguintes moldes:

**Licitação. Associações civis e demais entidades de direito privado gestoras de recursos públicos. Aplicação dos princípios norteadores da Lei nº 8.666/93.**

As associações civis e demais entidades de direito privado gestoras de recursos públicos não estão obrigadas a seguirem, na íntegra, as regras da Lei de Licitações e Contratos, uma vez que não integram a administração pública direta ou indireta, devendo, contudo, observar os princípios norteadores aplicáveis às contratações públicas. Dessa forma, para a aquisição de bens ou serviços com pluralidade de fornecedores no mercado, as associações civis custeadas com repasses de recursos públicos devem realizar certame licitatório para obtenção da contratação mais vantajosa para a administração. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 2.394/2015-TP. Processo nº 3.046-5/2014). (Boletim de Jurisprudência, edição consolidada fevereiro/2014 a junho/2016, pág. 51). (grifou-se).

A própria legislação que cria a figura do CDCE, explicita, entre as suas competências, a deliberação sobre a contratação de serviços e aquisição de bens para a escola, observando a aplicação da legislação vigente quando a fonte de recursos for de natureza pública (art. 31, XIV, Lei 7.040/1998).

Diante do translúcido entendimento de que as entidades privadas gestoras de recursos públicos se subordinam, no que couber, aos ditames da Lei 8.666/93, o que se questiona é: tal entendimento aplica-se ao CDCE, sendo este uma associação civil, mas que atua exclusivamente dentro de uma unidade escolar de ensino público?

Parece-nos que a situação dos CDCEs tem particularidades diferenciadas em relação a uma entidade privada que recebe recursos públicos por meio de convênio ou instrumento congênere, e atua, vinculado ao objeto pactuado, mas de forma independente na execução desse objeto, apesar do dever de cumprir a finalidade pactuada, de prestar contas, entre outros procedimentos.

Diferentemente, os CDCEs não atuam de forma independente, pois diante da legislação apresentada, percebe-se que executam suas funções juntamente com a direção escolar, atuando principalmente nas linhas consultiva e deliberativa, de forma corresponsável com o poder público. Ou seja, não é responsável exclusivo pela gestão



administrativa e financeira da unidade escolar, nem pelas aquisições de bens e pelas contratações de serviços.

Porém, apesar do exercício de competências exclusivas no âmbito da unidade escolar pelos CDCEs, conforme indicado na Lei 7.040/1998 (art. 31) e no modelo de estatuto proposto pela SEDUC-MT para aprovação pelo Conselho de cada escola estadual, tendo esses conselhos a natureza jurídica privada sem fins econômicos, o caminho mais viável é alinhar-se a atual jurisprudência do TCE-MT.

Assim, sempre que a unidade escolar, por meio de seu CDCE, aplicar recursos públicos na aquisição de bens e contratação de serviços, deve observar, no que couber, a Lei 8.666/93, não sendo suficiente a simples pesquisa de preços em substituição aos procedimentos licitatórios viáveis, cumprindo princípios norteadores aplicáveis à Administração e às contratações públicas, como legalidade, isonomia, igualdade, impessoalidade, ampla concorrência, publicidade, moralidade e eficiência.

Entende-se ser esse o melhor caminho, não sendo viável submeter o CDCE a adoção integral e burocrática das normas de licitações e contratos (Lei 8.666/93), porque os recursos financeiros destinados a manutenção escolar, em regra, são de pequeno vulto e para aquisições de bens e contratações de serviços muito mais imediatas e urgentes, e menos complexas que em outros órgãos e entidades da Administração.

Adstrito a essa situação particular e excepcional, configurando um exemplo de desburocratização e busca pela eficiência nas aquisições e contratações realizadas pelas unidades escolares, é o conteúdo da Resolução FNDE nº 9/2011<sup>12</sup>, em que se estabelece procedimentos para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços com os repasses efetuados à custa do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

A Resolução sistematiza, disciplina e padroniza procedimentos administrativos com o intuito evidente de se obter benefícios advindos com a respectiva racionalização e simplificação, referenciando o cumprimento aos princípios constitucionais e legais norteadores das contratações públicas e indicando procedimentos como seleção de proposta mais vantajosa, sistema e consolidação de pesquisa de preços com

<sup>12</sup> Disponível em [www.fnde.gov.br/fnde/legislacoes/resolucoes](http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacoes/resolucoes).



abrangência ampla de possíveis fornecedores, publicidade por meio de afixação de atas nas sedes das escolas, lavratura de ata com os critérios de escolha, etc.

Apesar da racionalização e simplificação propostas pela Resolução, há o notório prestígio aos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, a fim de se garantir às escolas públicas a aquisição de produtos e serviços de boa qualidade, buscando evitar o favorecimento e propiciar a escolha da proposta mais vantajosa para o erário.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

a) cada CDCE atuante em uma unidade escolar estadual é constituído na forma jurídica de associação privada sem fins econômicos, com caráter de entidade de instância colegiada e de representação da comunidade escolar da rede estadual de ensino, com funções deliberativas, consultivas e mobilizadoras, exercendo suas competências em conjunto com o diretor escolar, que é membro nato do Conselho;

b) apesar do CDCE estar inserido em um ambiente de corresponsabilidade com o poder público – na figura representativa e de gestão do diretor da escola – exercendo funções principalmente deliberativas nos aspectos administrativos e financeiros na unidade escolar, o que explicitamente o aproxima de uma atuação essencialmente pública, o fato de constituir juridicamente uma associação privada sem fins econômicos, regida pelo Direito Privado, faz com que não pertença à Administração Pública;

c) não se propôs neste parecer a discussão acerca da forma jurídica de entidade privada adotada para os CDCEs, tendo em vista sua atuação exclusiva no exercício de competências consultivas e deliberativas, de caráter essencialmente público, no âmbito das unidades escolares estaduais;

d) as entidades de natureza exclusivamente privada, quando da aplicação de recursos públicos recebidos, devem seguir, no que couber, as regras legais de licitação e contrato (Lei 8.666/93), apesar de não integrarem a Administração Pública Direta ou



Indireta;

e) as entidades privadas gestoras de recursos públicos devem observar à legislação de licitações no que couber, cumprindo princípios basilares da Administração afetos às aquisições de bens e contratações públicas, sendo insuficiente a simples pesquisa de preços;

f) sempre que a unidade escolar estadual, por meio de seu CDCE, aplicar recursos públicos na aquisição de bens e contratação de serviços, deve observar, no que couber, a Lei 8.666/93, não sendo suficiente a simples pesquisa de preços em substituição aos procedimentos licitatórios viáveis, cumprindo princípios norteadores aplicáveis à Administração e às contratações públicas, como legalidade, isonomia, igualdade, impessoalidade, ampla concorrência, publicidade, moralidade e eficiência;

g) a adoção, no que couber e não integral, pelas unidades escolares estaduais e respectivo CDCE, da Lei 8.666/93 em suas aquisições de bens e contratações de serviços, também é justificada pela necessidade de aplicação de procedimentos menos burocráticos e mais eficientes, porque os recursos financeiros destinados à manutenção escolar, em regra, são de pequeno vulto e para aquisições e contratações muito mais imediatas e urgentes, e menos complexas que em outros órgãos e entidades da Administração Estadual.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando-se que não existe prejudgado neste Tribunal que responda o assunto versado nesta consulta e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, ao julgar o presente processo, sugere-se a aprovação da seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2016. Licitação. Associação privada sem fins econômicos. CDCEs. Não integram a Administração Pública. Aplicação, no que couber, da Lei 8.666/93.**

1. Os Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar – CDCEs, associações civis sem fins econômicos (previstos na Lei Estadual 7.040/1998), atuantes nas unidades escolares estaduais, apesar de



**CONSULTORIA TÉCNICA**

Telefones: atendimento externo: (065) 3613-7554

atendimento interno: (065) 3613-7583

e-mail: consultoria\_tecnica@tce.mt.gov.br

exercerem exclusivamente competências de natureza consultiva e deliberativa, de caráter público (inclusive financeiro e administrativo), não pertencem a Administração Pública Estadual.

2. Sempre que a unidade escolar estadual, por meio de seu CDCE, aplicar recursos públicos na aquisição de bens e contratação de serviços, deve observar, no que couber, a Lei 8.666/93, não sendo suficiente a simples “cotação de preços” em substituição aos procedimentos licitatórios viáveis, em cumprimento a princípios constitucionais e legais norteadores aplicáveis às contratações públicas, como legalidade, isonomia, igualdade, impessoalidade, ampla concorrência, publicidade, moralidade e eficiência.

Cuiabá-MT, 21 de dezembro de 2016.

Natel Laudo da Silva  
Auditor Público Externo

Edicarlos Lima Silva  
Secretário Chefe da Consultoria Técnica