



GDF

SE

CONSELHO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Homologado em 8/9/2008. DODF 9/9/2008. Pág. 6

Parecer: 211/2008-CEDF

Processo: 0419 995432/2007

Interessado: **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

- Tomar conhecimento da Decisão nº 4216/2006 do Tribunal de Contas do Distrito Federal determinando ao CPP da área de educação - Conselho de Educação - que cumpra o seu papel previsto no art. 10, § 3º, do Decreto nº 3.100/99, c/c o § 1º do art. 10 da lei nº 9.790/99.
- Dá outras providências.

HISTÓRICO – O processo ora *sub-examine* versa sobre o cumprimento de decisão do egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, referente aos termos de Parceria entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e OSCIPS.

Na peça vestibular do processo em epígrafe, consta o Ofício nº 3869/2006 encaminhado ao Presidente do Conselho de Educação do Distrito Federal enviando, em anexo, cópia de inteiro teor da Decisão nº 4216/2006 – com os documentos nele indicados, aprovada pelo Tribunal na Sessão Ordinária nº 4927, realizada a 17 de agosto de 2006, quando apreciou o Processo nº 23.937/2006.

Ao compulsar os autos, à fl. 2, verifica-se a seguinte determinação, *in verbis*:

iv- determinar que o CPP da área de educação - Conselho de Educação - que cumpra o seu papel previsto no art. no art. 10, § 3º, do Decreto nº 3.100/99, c/c o § 1º do art. 10 da lei nº 9.790/99.

Consta dos autos, o relatório alusivo à mencionada decisão (fls. 2/79), em cujo segundo parágrafo encontram-se relacionados os processos requisitados pelo TCDF atinentes aos termos de parceria ou outros instrumentos congêneres. No terceiro parágrafo, constam os termos de parcerias firmados, as respectivas contratadas, o objeto e os valores contratados.

Cabe transcrever o décimo parágrafo do relatório em tela, à fl. 22 dos autos, o qual parece esclarecer o objetivo do encaminhamento dos autos para ser relatado, conforme passo a transcrever:

QUESITO 6 – Art. 10, § 3º, do Decreto nº 3.100/99 c/c § 1º do Art. 10 da Lei nº 9.790/99 – O Conselho de Política de Pessoal da área de educação manifestou-se sobre os termos de parcerias em espécie, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir do recebimento da consulta formulada pela SE sobre referido Termo? Exceto quanto ao TP 01/04-SE/IDESP, nos demais, não consta a manifestação do referido Conselho (fls. 1206/1214). Há afirmação de que o Conselho de Educação do DF não seria o Conselho de Políticas Públicas a que se refere a Lei nº 9.790/99, regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99, porém, quem poderia se pronunciar com referência aos aspectos especificamente de ensino; todavia, não consta tal pronunciamento (fl. 834). Até que se tenha norma regulamentando termo de parceria no DF, considerando a proximidade do que se requer no dispositivo legal



em indagação, entende-se compatível com o papel do Conselho de Educação do DF o que se exige na norma federal regente. Assim, deve tal conselho pronunciar-se sobre o termo naquilo que lhe é de competência, por analogia com o que prevê o art. 10, § 3º, do Decreto nº 3.100/99 c/c § 1º do Art. 10 da Lei nº 9.790/99 (grifo do Relator).

Para a fundamentação do exposto, consultou-se: Constituição Federal- arts. 205, 211 e 214 LDS Art. 1º, 2º, 8º, 9º, 10º, 16º e 17º; LODF Art. 224 (modificado pela Emenda à Lei Orgânica nº 28, de 11/2/19) Regimento do Conselho de Educação do DF - Art.s 1º, 2º e 3º; Resolução nº 1/2005- CEDF, de 02/08/2005; Regimento da SEDF; Lei nº 9.790/99- art. 10º; Decreto nº 3.100/99 - art. 10º; Parecer nº 41/2004 do CEDF, objeto do processo nº 080 001 .208/2004; Atas das contratações referidas na Decisão do TCDF.

ANÁLISE – Preliminarmente, há de se recordar a Carta Magna: é a educação um direito fundamental, universal, inalienável e constitui um dever do Estado. Ao Estado cabe a responsabilidade de assegurar e a cada cidadão o direito de exigir educação de qualidade. O Estado deverá munir-se de órgãos e estratégias eficientes e transparentes para cumprir o dever a ele atribuído pela Constituição. O Distrito Federal é um ente federado que acumula a substância de duas esferas federativas, a estadual e a municipal.

As políticas públicas da educação são efetuadas em regime de cooperação e não há como negar que os Conselhos de Educação são órgãos que estruturam esse regime. Ocorre que umas das funções precípua de um Conselho é estabelecer normas curriculares e interpretar a legislação no seu âmbito. Dessa forma, não parece constar dentre as atribuições do CEDF, de forma explícita, o papel previsto no art. 10 § 3º, do Decreto nº 3.100/99, c/c o § 1º do art. 10, da Lei nº 9.790/99.

Cabe enfatizar que no art. 1º do Regimento do Conselho de Educação do Distrito Federal, aprovado pelo Decreto nº 20.551, de 3 de setembro de 1999, publicado no DODF, nº 172, de 6 de setembro de 1999, Seção I, p.1 consta que se trata de um órgão consultivo, normativo de deliberação coletiva e de Assessoramento Superior à Secretaria de Estado de Educação (grifo do nosso), com a atribuição de definir normas e diretrizes para o Sistema de Ensino do Distrito Federal.

O artigo 02 do regimento referido no parágrafo anterior especifica outras competências que lhe são conferidas pela legislação federal e do Distrito Federal. As dos incisos I, II e III são relativas à definição de normas, diretrizes e critérios para organização e funcionamento do Sistema de Ensino do Distrito Federal como um todo, aprovações de matérias relativas à autorização de funcionamento e ao reconhecimento de cursos e instituições educacionais, sobre políticas públicas, planos, projetos e programas educacionais propostos para a educação no Distrito Federal. Em nota, consoante o art. 3º as deliberações são encaminhadas para homologação do Secretário de Estado de Educação, com vistas a homologação como um todo, em parte ou decidindo pela não homologação.

Ao Secretário de Estado de Educação deve ser encaminhado qualquer recurso referente as deliberações do Conselho de Educação do Distrito Federal, atuando assim como *instância recursal*.

Voltando-se para o objeto da Decisão do TCDF, que se refere aos Termos de Parceria entre a SEDF e OSCIPS relacionadas à fl. 20, apesar da existência das competências propriamente ditas do CEDF, isso não quer dizer que o Conselho de Educação do Distrito Federal, na qualidade de órgão



consultivo-normativo e de assessoramento superior, não poderia ser consultado em todos os processos elencados à fl. 19.

Como tal fato só ocorreu no processo de nº 080 001.208/2004, não cabe, por ora, entrar no mérito no mérito sobre os motivos do não encaminhamento das contratações relacionada às fls. 20, para oitiva do CEDF, visto que se apresentam intensamente relacionadas aos programas e projetos desenvolvidos nas subsecretarias de apoio administrativo e pedagógico da Secretaria de Estado de Educação.

Consoante o disposto no art. 9º da Lei 9.790, o Termo de Parceria destina-se à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução das atividades de interesse público, previstas no art. 3º. Ainda, que a celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existente, nos respectivos níveis de governo.

A contratação de uma entidade do terceiro setor para gerenciar e/ou executar uma atividade pública mediante um Termo de Parceria deveria ser uma decisão do Administrador Público, a qual deve ser solidamente fundamentada. O Administrador deve, particularmente, justificar a opção de realizar a atividade por meio de terceiros, em vez de utilizar quadro próprio do governo. A documentação que demonstra e comprova essa justificativa deve compor adequadamente o processo de contratação.

A lei nº 9.790 de 23/03/1993 dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O Decreto nº 3.100, de 30/6/1999 regulamenta a lei nº 9.790/93 institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

Encontra-se definido em lei e regulamentado em Decreto, que a execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada também pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo. A atuação do Conselho de Políticas Públicas é limitada, ele pode encaminhar recomendações ou sugestões a respeito da execução do ajuste ao órgão contratante, sem, no entanto, introduzir e/ou induzir modificações nas obrigações estabelecidas.

Essa responsabilidade, além de estar legalmente prevista, é uma decorrência natural da missão desses Conselhos no acompanhamento e avaliação das políticas públicas em suas áreas específicas. Portanto, a celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação da respectiva esfera de governo, nos termos do § 10 do artigo 10 da Lei. O Conselho terá 30 dias para se manifestar sobre o Termo de Parceria, mas cabe ao órgão estatal a decisão final.

Os Conselhos de Políticas Públicas são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos em regra, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal. Esta atribuição de competência é feita por meio de leis e, em alguns setores, a



GDF

SE

CONSELHO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

4

existência do Conselho é condição legal para o repasse de verbas da União para Estados e Municípios e na instância intermediária dos Estados para os Municípios (grifo nosso).

A título de exemplo, destaco alguns Conselhos que foram criados por Lei específica:

Referência: Conselhos de Políticas Públicas.

(Fonte: <http://www.pge.sc.gov.br/>)

Conselho da Segurança Pública e Defesa do Cidadão - Lei nº 12.856, de 22/12/2003.
Conselho de Administração do Porto de São Francisco do Sul/ APSFS – Dec nº 1938, de 14/06/2004
Conselho de Governo – Lei nº 284, 28/02/2005
Conselho de Política Financeira/ CPF – Lei nº 284, 28/02/2005
Conselho Estadual de Articulação do Comércio Exterior/ CEACEX – Lei nº 284, 28/02/2005
Conselho Estadual de Assistência Social – Dec 1332, 13/11/1996
Conselho Estadual de Cartografia e Geoprocessamento – Dec. nº 3221, 19/10/2001
Conselho Estadual d.e Ciência, Tecnologia e Inovação/ CONCITI – Lei nº 284, 28/02/2005
Conselho Estadual de Contribuintes – Lei 2894, 26/10/1961
Conselho Estadual de Cultura – DC Nº 1949, 24/6/1997
Conselho Estadual de Defesa Civil – Lei nº 284, 28/02/2005
Conselho Estadual de Desenvolvimento – Res nº 1, de 9/9/1993
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural - Res nº 000001, 9/9/1993
Conselho Estadual de Desportos Dec nº 003540, 15/12/1998 Lei nº 013448, 25/7/2005
Conselho Estadual de Educação – Lei nº 13448, de 25/7/2005
Conselho Estadual de Educação Conselho Estadual de Entorpecentes - Lei nº 013641, 27/12/2005 e Decreto nº 4386, de 07/06/06 (Regimento)
Conselho Estadual de Gestão Fiscal/ CEGEFI - Dec nº 003285, 26/10/2001
Conselho Estadual de Pesca - Lei nº 010383, 15/4/1997 e Lei nº 11850, de 25/07/01
Conselho Estadual de Recursos Hídricos/ CERH - Lei nº 010644, 7/1/1998
Conselho Estadual de Saúde - Lei nº 013440, 15/7/2005
Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional/ CONSEA/SC - Lei nº 012911,22/1/2004 e Dec n 3658, de 25/10/05
Conselho Estadual de Tecnologia de Informação e Comunicação/ CTIC – Lei nº 284, 28/02/2005 - art. 52
Conselho Estadual de Trabalho e Emprego – Dec nº 002054, 25/6/2004 e Decreto nº 4377, de 06/06/06
Conselho Estadual de Transportes de Passageiros/ CTP - Dec nº 002418, 31/8/2004
Conselho Estadual do Meio Ambiente/ CONSEMA - Dec nº 003973, 4/2/2002
Conselho Estadual do Turismo - Lei nº 012912, 22/1/2004 e Decreto nº 2240, de 21/07/04

Conselhos de Direito:

Conselho Estadual da Criança e do Adolescente - Lei nº 12912, 22/1/2004 e Decreto nº 2240, de 21/07/04
Conselho Estadual das Populações Afrodescendentes em SC – Lei nº 011718, 16/5/2001
Conselho Estadual do Idoso - Lei nº 284, 28/02/2005



Conselho Estadual dos Direitos da Mulher - Lei nº 284, 28/02/2005
Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – Dec nº
003974, 4/2/2002, Lei 12870, de 12/01/04, Int nº 11/04/SEA/DIRH
Conselho Estadual dos Povos Indígenas - Lei nº 011434 7/6/2000

Conselhos de Políticas Públicas

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - (Instituído pela Lei Federal n. 8242/91);
Conselho Nacional de Saúde - no artigo 198 da Carta Magna, com participação da comunidade imposta em nível constitucional
Conselho Estadual de Saúde - instituído pela Lei Estadual nº 8.356/93

Dentre os mais de 5.500 municípios do País, inúmeros Conselhos Municipais de Saúde estão em funcionamento e cerca de 3.900 Conselhos Municipais de Assistência Social. Somente no âmbito da Saúde, cerca de 60 mil pessoas são conselheiras no País. São conselhos de constituição obrigatória para repasses de verbas federais: Conselho de Assistência Social, os dos Direitos da Criança e do Adolescente e o de Saúde, todos com a atribuição de formular ou propor políticas públicas, supervisionar e avaliar políticas, fiscalizá-las, enfim, controlá-las no seu âmbito temático. As reuniões plenárias são periódicas - semanais, quinzenais ou mensais, conforme o constante no regimento interno respectivo - para deliberar sobre os assuntos relacionados ao Artigo 10, Decreto 3100/99 de sua competência. A adequada preparação dos assuntos a serem tratados nas reuniões plenárias requer a criação e funcionamento de comissões ou subcomissões temáticas para estudar e propor as medidas a serem submetidas à votação, para acompanhar a implementação e para avaliar as políticas públicas de interesse do Conselho.

Consta na Lei 9.790 de 23/03/1993 que a Comissão de Avaliação do Termo de Parceria deve ser composta por dois membros do Poder Executivo, um da entidade gerenciadora (OSCIP) e um membro indicado pelo Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente. Essa Comissão deve encaminhar ao Poder Público contratante, relatório conclusivo sobre a avaliação procedida. Para tanto, essa Comissão deve monitorar a execução do Termo de Parceria. Suas atividades não devem se restringir apenas à emissão de um simples relatório conclusivo final, já que a avaliação legalmente prevista exige um acompanhamento permanente e avaliações parciais freqüentes.

A Lei nº 9.790 de 23/03/1993 e decreto nº 3.100, de 30/06/1999 são cristalinos no que diz respeito à necessidade do envolvimento do Conselho de Política Pública na elaboração do acompanhamento e avaliação do Termo de Parceria. Ocorre que no Distrito Federal, que acumula a substância de duas esferas federativas, a estadual e a municipal, não consta de forma expressa na LODF e nem no regimento do Conselho de Educação do Distrito Federal, a atribuição do CEDF para deliberar sobre a celebração de Termos de Parceria com OSCIPS.

Não se pode olvidar que o CEDF tem competência para assessorar o Secretário de Estado de Educação, conforme ocorreu no processo 08001.1208/2004, objeto da TP 01/04-SE/IDESP, conforme mencionado à fl. 20 dos autos e conforme cópia do Parecer nº 41/2004-CEDF, bem como, cópia de despacho de encaminhamento do processo que faço juntar ao presente procedimento administrativo.

Na oportunidade, faz-se juntar aos autos a cópia de ata de algumas contratações referidas nos processos relacionados à fl. 19, obtidas junto à SEDF, considerando-se que, no momento, desnecessário



seria requisitá-los, uma vez que nas atas foram colhidas as informações necessárias à formulação de um juízo.

Cabe discorrer sobre a estrutura da SEDF, no que diz respeito aos aspectos Pedagógico e Administrativo: A SEDF é dotada de Subsecretarias e Diretorias que regimentalmente são competentes para solicitar e fundamentar uma contratação ou aquisição, não necessitando em regra, de prévio pronunciamento do CEDF, uma vez que tais ações constam do Plano de Ação da SEDF. Vale ressaltar, isto não significa que o Sr. Secretário de Estado de Educação não possa solicitar o assessoramento do Conselho ou que formule uma consulta, versando sobre a pertinência de uma contratação ou aquisição para o Sistema Público de Ensino como um todo, haja vista que essas situações estão expressamente prevista no Regimento do Conselho.

Cabe salientar que a manifestação do Conselho de Política Pública, encontra-se previstas no parágrafo 1º 2º e 3º do art. 10 do Decreto 3.100/99, *in verbis*:

Art. 10. Para efeitos da consulta mencionada no art. 10, § 1º, da Lei nº 9.790, de 1999, o modelo a que se refere o art. 10 deverá ser preenchido e remetido ao Conselho de Política Pública competente.

§ 1º A manifestação do Conselho de Política Pública será considerada para a tomada de decisão final em relação ao Termo de Parceria.

§ 2º Caso não exista Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente, o órgão estatal parceiro fica dispensado de realizar a consulta, não podendo haver substituição por outro Conselho.

§ 3º O Conselho de Política Pública terá o prazo de trinta dias, contado a partir da data de recebimento da consulta, para se manifestar sobre o Termo de Parceria, cabendo ao órgão estatal responsável, em última instância, a decisão final sobre a celebração do respectivo Termo de Parceria (grifo e seleção nossa)

Como se encontra previsto no parágrafo 1º do art. 10 da Lei 9.790, a consulta ao Conselho de Política Pública apenas será considerada para a tomada de decisão, não constando ser imprescindível tanto é que nos parágrafos seguintes chega-se a flexibilizar a necessidade de consulta ao Conselho de Políticas Públicas - CPP.

A determinação do TCDF explicitada no Item IV da Decisão nº 4216/2006, no entendimento do Relator, não mais requer a elaboração na presente data de norma de Parecer disciplinando a utilização de Termo de Parceria, tendo em vista que as contratações tramitaram em consonância com o regimento da SEDF e, no Processo nº 080.001208/2004, no que o CEDF atendeu ***ao pedido de oitiva oriunda do Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal***, o qual gerou a Parecer nº 41/2004-CEDF, cujo opinativo não ocorreu na qualidade de Conselho de Política Pública na área de educação.

A aplicação da analogia no princípio da igualdade

No que diz respeito à analogia utilizada pelo egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, encontramos em monografias e doutrina uma série de conceitos. Porém, dentre eles, existe um ponto de consenso entre os doutrinadores, qual seja, a existência da idéia de *semelhança* ou *similitude*.



Afirma MAXIMILIANO que “*a analogia consiste em aplicar a uma hipótese não prevista em Lei a disposição relativa a um caso semelhante*”.

Para FERRARA, “*analogia é harmônica igualdade, proporção e paralelo entre relações semelhantes*”.

Ainda, poder-se-ia aludir ao conceito de analogia formulado por LARH, ao entendimento de que: “*partindo da solução prevista em lei para certo objeto, conclui pela validade da mesma solução para outro caso semelhante não previsto*”.

Por fim, MARIA HELENA DINIZ entende que a analogia “*consiste em aplicar a um caso não previsto de modo direto ou específico por norma jurídica, uma norma prevista para uma hipótese distinta, semelhante ao caso não contemplado, fundado na identidade do motivo da norma e não da identidade do fato.*” (grifo nosso)

Portanto, constata-se que o elemento comum entre os conceitos ora apresentados é a idéia de *similitude* ou *semelhança*, entre casos abstratamente previstos e aqueles não previstos em lei.

Fundamenta-se a aplicação da analogia no princípio da igualdade, segundo o qual, *mutatis mutantis*, a lei deve tratar igualmente os iguais, na exata medida de sua desigualdade. Ou seja, os casos semelhantes devem ser regulados por normas semelhantes.

A analogia, para ser aplicada requer que sejam observados alguns requisitos: o caso deve ser absolutamente não previsto em lei; devem existir elementos semelhantes entre o caso previsto e aquele não previsto e esse elemento deve ser essencial e não um elemento qualquer acidental. E ainda, urge ressaltar que o pressuposto para a aplicação do direito por meio de analogia é a existência de uma lacuna na lei.

Somente após observados tais requisitos é que será lícito ao aplicador da lei valer-se da analogia.

Assim, a *analogia consiste na aplicação dos princípios extraídos da norma existente a casos outros que não expressamente contemplados, no entanto, não há que se falar em analogia no caso em espécie, uma vez que não há aplicação de lei em tese em casos concretos, quando não há semelhança.*

Nesta linha de entendimento, o que ocorreu no parágrafo 10 do Relatório à fl. 22 foi o uso de analogia para apontar uma competência não mais se justificando, na presente data, a edição de lei para designar que o CEDF cumpra o seu papel previsto no art. 10, § 3º, do Decreto nº 3.100/99, c/c o § 1º do art. 10 da lei nº 9.790/99, haja vista que os termos de parcerias relacionados às fls. 20 já foram firmados e não mais se encontram em vigor.

CONCLUSÃO: Diante do exposto, o Parecer é por:

- a. tomar conhecimento do teor da decisão nº 4216/2006 do egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal;



- b. instar ao órgão competente deste Conselho de Educação do Distrito Federal, o encaminhamento dos autos para ciência do Exmo.Sr Secretário de Estado de Educação, para que, caso assim o ajuíze, emita pronunciamento sobre a pertinência do cumprimento na presente data, da determinação do TCDF, relativa ao item IV da Decisão nº 4216/2006, nos processos já analisados que se encontram especificados às fls. 19 dos autos, em face do vencimento dos Termos de Parceria e da possibilidade de haver interferência deste CEDF no mérito das contratações das OSCIPS oriundas das Subsecretarias das áreas pedagógicas e administrativas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEDF;
- c. manter o entendimento deste Colegiado, conforme disposto no Parecer nº 41/2004-CEDF, esposando a inteligência de que não existe, de forma específica, Conselho de Política Pública para a área de educação e que este não pode ser substituído, tendo em vista que no Processo nº 080.001208/2004, a SEDF optou pela oitiva do CEDF no exercício de sua competência regimental, de “emitir pareceres sobre assuntos e questões de natureza educacional que lhes sejam submetidos pelo Secretário de Estado de Educação e, ainda, aprovar projeto e programas educacionais propostos para a educação no Distrito Federal”;
- d. manifestar entendimento no sentido de que a atuação do Conselho de Educação do Distrito Federal, em face da sua composição regimental, das competências que lhe são conferidas pela Legislação Federal e do Distrito Federal, bem como da sua atribuição de definir normas e diretrizes para o Sistema de Ensino do Distrito Federal, não tem condições de alcançar por analogia, o papel previsto no art. 10, § 3º, do Decreto nº 3.100/99, c/c o § 1º do art. 10 da lei nº 9.790/99;
- e. solicitar ao órgão competente deste Colegiado que encaminhe o inteiro teor deste Parecer ao egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal e ao Exmº Sr. Secretário de Estado de Educação.

Sala “Helena Reis”, Brasília, 26 de agosto de 2008.

MÁRIO SÉRGIO FERRARI
Conselheiro-Relator

Aprovado na CEP
e em Plenário
em 26/8/2008

LUIZ OTÁVIO DA JUSTA NEVES
Presidente do Conselho de Educação
do Distrito Federal