

SUBVENÇÃO ECONÔMICA A ENTIDADES EDUCACIONAIS DE ENSINO SUPERIOR

Autoria:

Sidnei Di Bacco
Advogado

Excepcionalmente, o município poderá subvencionar entidades educacionais de ensino superior.

Inicialmente, alerte-se que a competência dos municípios na área educacional é, precipuamente, o atendimento da **educação infantil** e do **ensino fundamental**. Tal diretriz está prevista na **Constituição Federal**:

Art. 30. Compete aos Municípios:

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

Art. 211. (...)

§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

A **Lei 9.394/1996** (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) também dispõe a respeito:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Verifica-se, assim, que não é prioridade do município dar atendimento ao **ensino superior**, cabendo a atuação nesta área somente quando, **cumulativamente**, cumpridas as seguintes **condições**: atendimento pleno das necessidades da educação infantil (creches e pré-escolas) e do ensino fundamental (1ª à 8ª séries) e utilização de recursos excedentes do percentual mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal.

Caso o município, todavia, decida destinar para o ensino superior, depois de cumpridas as condições elencadas, deve, inicialmente, estabelecer a forma de sua atuação, se **diretamente**, através da criação de entidade municipal de ensino superior (fundação, por exemplo), ou **indiretamente**, por meio de fomento a entidades privadas. Na intervenção de forma indireta o município atua através da sua faculdade de estimular a ação dos sujeitos econômicos privados, prevista constitucionalmente:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, **incentivo** e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O incentivo acima tratado é uma modalidade de atuação estatal por indução que versa sobre incitações, fomentos e estímulos oferecidos pela lei a quem participe de determinada atividade econômica tida como relevante para o interesse coletivo. Inscrevendo-se numa dimensão proativa para o crescimento econômico e o desenvolvimento da nação, a atuação por indução das administrações públicas tem-se mostrado fundamental à redução das desigualdades regionais e sociais, assegurando equidade entre as distintas partes da sociedade.¹

O fomento de atividades econômicas exercidas por particulares pode dar-se de diversas maneiras, entre outras, a concessão de créditos e financiamentos, a outorga de benefícios fiscais (subsídios, isenções, etc., nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal) e a consignação de subvenções sociais e econômicas (art. 16 e ss. da Lei 4.320/1964). Na prática, entretanto, o assunto é deveras delicado, devendo merecer muita atenção, estudo e reflexão por parte do administrador público, pois as formas de fomento citadas podem ocasionar aumento da despesa pública ou renúncia fiscal. Certamente é elogiável a pretensão municipal de desenvolver o ensino até a sua mais alta expressão, porém, tais projetos não devem nunca perder de vista a realidade econômico-financeira local e a efetiva disponibilidade de recursos, bem como as reais necessidades da população.

Após essas considerações iniciais, passa-se a enfrentar a questão proposta. Em primeiro lugar, registre-se que as receitas municipais destinadas a entidades privadas de ensino superior são chamadas de "subvenção econômica" pela **Lei 4.320/1964**:

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

§ único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;

b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se

¹ FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. **Consideração sobre a criação do fundo municipal de aval.** Boletim de Direito Municipal, fevereiro/2000, p. 84.

tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

No caso, **não** caberia a concessão de "**subvenção social**", conforme se conclui da redação da citada lei:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

§ único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

A concessão de subvenção social à prestação de serviços educacionais por parte de entidade particular depende, entre outras coisas, desses serviços serem de **natureza essencial**, o que, no caso dos municípios, somente abarca o ensino infantil e o fundamental, não abrangendo, portanto, o ensino superior.

Por outro lado, a concessão de subvenção econômica deve observar alguns pressupostos, entre outros: expressa autorização em lei especial a ser editada pelo legislativo local (art. 19 da Lei 4.320/1964), concessão apenas a instituições que desempenhem satisfatoriamente a sua atividade (art. 17 da Lei 4.320/1964) e previsão da despesa nas leis orçamentárias.

Por se tratar de despesa de duração continuada, exige-se a inclusão do programa na lei do plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias (art. 165, §§ 1º 2º, CF). Além disso, é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual (art. 167, inciso I, CF), devendo-se proceder à abertura de crédito adicional suplementar ou especial, conforme o caso, nos termos do art. 40 e ss. da Lei 4.320/1964.

Parece mais vantajoso, contudo, que a implantação de cursos superiores no município seja incentivada não através da concessão de recursos financeiros, em moeda, mas sim por meio de **ajuda material**, por exemplo, a entrega de bens públicos (terrenos, prédios, equipamentos, etc.) ao particular para que este os explore, nas condições convencionadas, visando à instalação da escola. É importante que o ajuste entre o particular e a administração, visando à entrega do bem público, adote forma contratual de direito público (permissão de uso, cessão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso, etc.), com cláusula de reversão (art. 17, § 4º, da Lei 8.666/1993), garantindo-se deste modo o retorno do



bem ao patrimônio público em caso de descumprimento pelo particular dos encargos estipulados.

Finalmente, é prudente que a administração cumpra os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, que deu novo tratamento às finanças públicas, objetivando a redução do déficit orçamentário e o equilíbrio das contas, através da gestão fiscal responsável, utilizando-se de instrumentos como a limitação das despesas de longo curso, a diminuição das renúncias de receitas e a busca do planejamento por meio da vinculação entre as diversas leis orçamentárias.