

CONSULTAS N. 932845, 944662 e 951303

- Órgãos:** Prefeitura Municipal de Campo Belo, Prefeitura Municipal de Ibirité
Prefeitura Municipal de Além Paraíba, respectivamente.
- Consulentes:** Edimar de Resende, Cássia de Fátima Silva Oliveira Rosa e Cleiton
Tavares de Oliveira, respectivamente.
- Relator:** Conselheiro José Alves Viana

EMENTA

CONSULTAS – SALÁRIO-EDUCAÇÃO – CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – VINCULAÇÃO DOS RECURSOS À EDUCAÇÃO BÁSICA – VEDAÇÃO AO PAGAMENTO DE PESSOAL E AO CÔMPUTO DE APURAÇÃO DO ÍNDICE MÍNIMO CONSTITUCIONAL – LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA (LEIS N. 9424/96 E 9766/98 E DECRETO FEDERAL N.6003/06) – DESTINAÇÃO À LUZ DO ART. 212, § 4º, DA CR/88 – UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS COM DESPESAS DA MERENDA ESCOLAR E COM UNIFORMES E MOCHILAS – POSSIBILIDADE – PRECEDENTES (CONSULTAS N. 898543, DOC DE 21/11/2013; 859039, DOC DE 25/10/2011; E 665694, DE 27/12/2002).

- 1) É possível que o salário-educação possa ser aplicado para custeio de programas de alimentação escolar da educação básica, nos termos mencionados na fundamentação;
- 2) É possível que o salário-educação possa ser aplicado para custeio de programas que incluam aquisição de uniformes e mochilas para alunos da educação básica, nos termos mencionados na fundamentação.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

17ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 01/07/2015

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA (Relator):

I – RELATÓRIO

Versam os autos n. 932.845 sobre consulta formulada pelo Sr. Edimar de Resende , Secretário de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Campo Belo, por meio da qual solicita esclarecimentos deste Tribunal acerca da seguinte indagação:

Ante ao anteriormente exposto, o TCEMG mantém seu posicionamento nos termos da Consulta 777.131, ou devemos acatar a determinação do FNDE pela não aplicação dos recursos do Salário Educação em alimentação escolar?

A presente consulta, distribuída a esta relatoria em 22/10/2014, foi encaminhada à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, que se manifestou às fls. 25 a 26.

Já as consultas nº 944.662 e 951.303 solicitam a manifestação deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade ou não da utilização do salário-educação para a compra de uniformes e mochilas escolares.

Tendo em vista a conexão constatada nas consultas em apreço, foi determinado o apensamento delas nos termos regimentais, tendo sido definida como principal a n. 932.845.

Após, foram os autos encaminhados à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que apresentou relatório técnico às fls. 29 a 39.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

a) Preliminar

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 210 e 212 do Regimento Interno, considerando que a consulente é parte legítima para formular a presente consulta, que o objeto refere-se a matéria afeta à competência desta Corte, bem como que a indagação não versa sobre caso concreto, conheço da Consulta.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Eu também estou de acordo.

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

b) Mérito

Vencida a questão preliminar, passo ao exame das indagações formuladas.

Inicialmente, deve-se destacar que os consulentes buscam dirimir questões correlacionadas, mas que devem ser tratadas separadamente: (I) a possibilidade de o Município utilizar de recursos do Salário-Educação para aplicação em despesas com merenda escolar; e (II) a possibilidade de utilizar tais recursos com aquisições de uniforme e mochilas escolares. Diante disso, respondê-las-ei separadamente:

1. Despesas com merenda escolar

O consulente apresenta questionamentos acerca da utilização de recursos das Quotas Estaduais do Salário-Educação com despesas com merenda escolar tendo em vista a divergência constada entre entendimentos deste Tribunal e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Inicialmente, destaca-se que a posição deste Tribunal encontra-se consolidada nos Resumos da Tese Reiteradamente Adotada em resposta às Consultas nº 898.545 (DOC de 21/11/2013) e nº 859.039 (DOC de 25/10/2011), *verbis*:

As despesas com o custeio da merenda escolar podem ser realizadas com os recursos provenientes do salário-educação, desde que aplicadas na educação básica pública, compreendida a educação infantil, o ensino médio, incluída, ainda, a educação especial, desde que integrada à educação básica, vedada, em qualquer hipótese, a sua destinação ao pagamento de despesas com pessoal.

A seu turno, conforme informado pelo consulente, entende o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que as despesas com alimentação escolar não podem ser pagas com recursos do Salário-Educação.

1.1 - Posicionamento deste Tribunal

Extrai-se o seguinte excerto do parecer emitido pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão na Consulta nº 777.131, Sessão de 03/06/2009:

A classificação do salário-educação como sendo uma espécie tributária advém da combinação do *caput* do art. 149 da Constituição da República de 1988 - elencado no capítulo próprio do Sistema Tributário Nacional que dispõe ser da competência exclusiva da União a instituição de contribuições sociais - com o parágrafo 5º do artigo 212 da *Lex Mater*, que se refere expressamente à contribuição do salário-educação como sendo uma contribuição social. Dessa forma, a contribuição ao salário-educação deve obedecer aos princípios tributários estabelecidos no art. 150, I, da Carta Magna e, em especial, ao princípio da legalidade.

Nos termos do parecer mencionado, a matéria encontra-se regulamentada pelas Leis nº 9.424/96, 9.766/98, 11.457/07 e pelo Decreto 6.003/2006, os quais preveem a instituição da contribuição social do salário-educação, calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais.

A arrecadação e distribuição da referida contribuição é feita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, sendo assim descritas na Consulta em comento:

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE tem como objetivo propiciar a redistribuição do produto da arrecadação da contribuição social do salário-educação. Nos termos do Decreto Federal nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006, do total arrecadado é deduzido o valor devido à Secretaria da Receita Previdenciária, correspondente a 1% (um por cento), a título de taxa de administração, e o restante é distribuído em cotas pelo FNDE, comumente denominadas verbas QESE (Quotas Estaduais do Salário-Educação), observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, da seguinte forma:

- a) cota federal - correspondente a 1/3 do montante dos recursos - é destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais entre os municípios e os estados brasileiros;
- b) cota estadual e municipal - correspondente a 2/3 do montante dos recursos - é creditada mensal e automaticamente em favor das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica.

Os 10% restantes do montante da arrecadação do salário-educação são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a universalização da educação básica. (grifos meus)

Por fim, há que se ressaltar que o art. 7º da Lei nº 9.766/98 veda expressamente a destinação dos recursos do salário educação para o pagamento de despesas com o pessoal, não havendo qualquer outra restrição.

Dessa forma, consoante verificado no posicionamento firmado por esta Corte, o salário-educação, no âmbito municipal, será utilizado para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica, vedado o pagamento com despesa de pessoal.

1.2 - Posicionamento do FNDE

Tal como orientado pelo órgão de assessoramento jurídico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos do salário-educação, o salário-educação não pode ser utilizado para aquisição de merenda escolar, em razão do impeditivo legal previsto no artigo 71, inciso IV, da Lei 9394/96 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

As orientações em tal sentido constam do sítio eletrônico <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o->

As despesas custeadas com recursos do salário-educação devem estar enquadradas como programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica.

[...]

Quais são as ações não consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino?

O art. 71 da Lei 9.394/96 – LDB – prevê que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

[...] programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social:

- alimentação escolar (mantimentos);
- pagamento de tratamentos de saúde de quaisquer especialidades, inclusive medicamentos;
- programas assistências aos alunos e seus familiares.

1.3 - Posicionamento desta Relatoria

Conforme já explicitado, o salário-educação é uma contribuição social; espécie tributária detentora de uma destinação legal vinculada ao atendimento de determinada finalidade, diferentemente do imposto – espécie tributária destinada a atender aos gastos gerais do Estado.

No caso, a destinação da contribuição está prevista no Decreto n.º 6003/06, que disciplina a arrecadação, fiscalização e cobrança da referida contribuição, estabelecendo em seu artigo 9º, inciso II, que a quota estadual e municipal será creditada em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e em favor dos municípios **para financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica.**

Conforme se observa, a destinação do salário-educação é colocada de forma ampla para financiar programas, projetos e ações voltadas para a educação básica, sendo que a única restrição que existe para sua utilização está prevista no artigo 7º, da Lei n.º 9.766/986, que veda a sua destinação para pagamento de pessoal.

Por outro lado, dispõe o art. 212, § 4º da CR que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, previstos no seu artigo 208, inc. VII¹, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Dessa forma, sendo o salário-educação uma contribuição social, não há dúvida quanto à possibilidade de se enquadrar nos referidos dispositivos constitucionais que tratam do custeio da alimentação no ensino fundamental.

A controvérsia reside, portanto, no fato de ser vedada a utilização desses gastos para o atingimento do índice de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no *caput* do mencionado artigo 212, da Carta de 1988.

Nesse esteio, é oportuno lembrar que a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96) estabeleceu, em seu artigo 70, as ações governamentais que podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino para atingimento do referido índice de 25% e no seu artigo 71 elencou aquelas que não podem ser consideradas para tal fim, **entre as quais está a realizada com programas suplementares de alimentação.**

Com efeito, as ações enumeradas no referido artigo da LDB se referem tão-somente àquelas que não poderão compor o índice constitucional de 25% e são despesas oriundas de receitas advindas de impostos. Dessa forma, inequívoco que o salário-educação poderá ser utilizado com merenda escolar, pois: i) é receita advinda de contribuição social e não de imposto e, portanto, ii) não é despesa que compõe o índice, não estando nas restrições do art. 71 da LDB.

Ressalte-se que o posicionamento do órgão de assessoramento jurídico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE, responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos do salário-educação, baseou-se apenas nas restrições do art. 71 da LDB, e, por isso, não pode prevalecer.

Em síntese, uma coisa é afirmar que o salário-educação não compõe o índice das despesas que podem se computadas como manutenção e desenvolvimento do ensino, outra é sustentar tal premissa para justificar que o referido montante não pode ser utilizado para aquisição de merenda.

Ademais, uma orientação da referida autarquia não tem o condão de impedir a utilização do salário-educação na aquisição de merenda-escolar pelos Municípios, aos quais competem definir políticas locais de alocação de recursos oriundos da mencionada contribuição social – desde que vinculada ao financiamento da educação básica pública - em razão do princípio federativo e da autonomia municipal, previsto no artigo 18 da Carta de 1988.

Essa possibilidade tem sido reconhecida por outras Cortes de Contas:

Consulta. Aplicação de recursos do salário-educação para custeio de programas de alimentação escolar. Natureza jurídica tributária de contribuição social. Fonte adicional de custeio da educação básica pública. Possibilidade. Inteligência do art. 212, §§ 4º e 5º, art. 208, VII e art. 227, da Constituição Federal. (Acórdão 2853, Consulta nº 415807/11, Relator Conselheiro Durval Amaral, Tribunal de Contas do Estado do Paraná)

¹ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
(...)

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, **através de programas suplementares** de material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde.” (destacou-se)

O uso do salário-educação diferencia-se da aplicação dos 25% de impostos (art. 212 da CF); não banca gastos de pessoal (art. 7º da Lei n.9.766, de 1998), **mas pode o salário-educação, tal qual contribuição social, ser despendido na merenda escolar** e em programas de assistência à saúde (§ 4º, art. 212, da CF)”. (TCE/SPWW. tce.sp.gov.br/arquivos/manuais/Cartilha – Os Cuidados do Prefeito com o Mandato – Cautelas na Gestão da Despesa Educacional–Setembro de 2008 – pág. 19 – destacou-se)

Assim sendo, por todo exposto e com base nas consultas respondidas anteriormente, pode-se dizer que o salário-educação pode ser aplicado para custeio de programas de alimentação escolar da educação básica, incluída a educação especial.

2. Despesas com aquisições de uniformes e mochilas

A possibilidade de aquisições de uniformes e mochilas com as quotas do salário-educação foi aventada nas Consultas 944662 e 951303.

Conforme informado pela Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas o tema proposto não foi objeto de deliberação desta Corte nos exatos termos formulados, mas transcreve excerto do parecer proferido nos autos da Consulta n. 655.694 (27/02/2002), na qual restou consignado:

[...] não pode ser alocadas na função 08, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas com aquisição de uniformes, por não ter destinação coletiva, como ocorre com os livros, por exemplo.

Nesse aspecto, se adquiridos os uniformes com os recursos do ensino ou do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), os quais, diga-se de passagem, são, essencialmente, de uso individual, caracterizada estaria a assistência social, cujo programa é financiado com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, conforme previsto no art. 212, § 4º, da Constituição Federal; tudo, em consonância com o estabelecido n art. 6º, inciso IV, da Instrução 02.

Como pode se observar, a consulta não diz respeito à aquisição de uniformes com salário-educação, mas com recursos do FUNDEF, hoje FUNDEB, o que é vedado tanto pela legislação federal quanto por normativo desta Corte.

Quanto à pergunta do Consulente – aquisição de uniformes e mochilas - não vislumbro qualquer óbice para que sejam custeados com recursos provenientes do salário-educação, que, repita-se, trata-se de contribuição social instituída para financiar projetos, programas e ações da educação básica.

Com efeito, a permanência dos alunos nas escolas vai além da disponibilidade de vagas pelas instituições de ensino e, sem dúvida, projetos que visam o fornecimento de tais materiais têm como escopo facilitar o acesso e a permanência dos alunos nas escolas, bem como promover a integração deles nas atividades básicas da vida escolar, podendo ser custeados por contribuições sociais, conforme dispositivos constitucionais já mencionados.

Ademais, a Consulta n. 655.694, mencionada anteriormente, embora não trate exatamente da pergunta do Consulente traz em seu bojo ponto importante para o deslinde da questão – que a aquisição desses materiais diz respeito à assistência social relacionada à educação, ou seja, ações que não são típicas da educação, mas visam garantir sua efetivação já que proporcionam o acesso do aluno à escola.

E, por outro lado, sua fundamentação ressalta que, como a merenda escolar, a aquisição de uniformes e mochilas não poderá entrar no cômputo do gasto com educação pelos Municípios, nos termos da Instrução Normativa nº 13/2008 deste Tribunal que dispõe de forma expressa:

Art. 5º - Considerar-se-ão despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino as que se refiram a:

[...]

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

Assim, o normativo do Tribunal de Contas excluiu uniformes e mochilas do cômputo das despesas com ensino, não deixando margem para dúvida em relação à abrangência de material didático-escolar, o que não quer dizer que tais materiais não possam ser adquiridos com verbas do salário-educação. Conforme já explicitado, tratam-se de coisas distintas.

Sendo assim, como a única vedação de utilização do salário-educação seja relacionada ao pagamento de pessoal, entendo perfeitamente possível a utilização de tais recursos na compra de uniformes e mochilas.

III – CONCLUSÃO

Pelas razões elencadas, respondo os presentes questionamentos nos seguintes termos:

- a) É possível que o salário-educação possa ser aplicado para custeio de programas de alimentação escolar da educação básica, nos termos mencionados na fundamentação;
- b) É possível que o salário-educação possa ser aplicado para custeio de programas que incluam aquisição de uniformes e mochilas para alunos da educação básica, nos termos mencionados na fundamentação;

É o parecer que submeto à apreciação de meus pares.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO.)

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Eu também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

CERTIDÃO

Certifico que o Diário Oficial de Contas de ____/____/____ publicou a Ementa do Parecer da Consulta supra para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão