

PROTOCOLO Nº: 412828/23
ORIGEM: MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO
INTERESSADO: MAURICIO ROBERTO RIVABEM
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 58/24

Consulta. Município de Campo Largo. Questionamentos acerca de gastos elegíveis no cômputo do índice constitucional da educação. Pela impossibilidade de inclusão de despesas pagas a destempo, assim como em relação a aquisição de gêneros alimentícios para o preparo da merenda escolar e fornecimento de uniformes, nos termos do art. 71, da Lei 9394/96.

Trata o presente acerca de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO, por intermédio de seu Prefeito Municipal, Sr. MAURÍCIO RIVABEM, por meio do qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca do computo de gastos inerentes ao índice constitucional da educação, nos seguintes termos:

- a) as despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo seriam elegíveis para fins do cômputo do 25%?*
- b) em sendo consideradas, estas despesas podem ser custeadas com os recursos do Fundeb?*
- c) o município pode promover a inclusão dos gastos com merenda escolar e com o uniforme escolar nos gastos vinculados à educação, levando-se em consideração o reflexo que tais despesas impactam diretamente na formação dos alunos?*

Por intermédio do Despacho nº 828/23, o Relator, Conselheiro Fábio de Souza Camargo, aduziu que o parecer jurídico acostado pelo consulente à peça 04 versava tão somente acerca dos dois primeiros questionamentos, motivo pelo qual o intimou a apresentar parecer complementar, sob pena de não conhecimento da consulta.

Sanado o feito pelo consulente, o expediente foi conhecido por intermédio do Despacho nº 1129/23 (peça 12).

Pela Informação nº 119/23 (peça 14), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou a existência das seguintes decisões, que guardam pertinência com o tema ora tratado: Acórdão nº 1466/23 – Tribunal Pleno,

Acórdão nº 296/23-Tribunal Pleno, Acórdão nº 28/23- Tribunal Pleno, Acórdão nº 2211/22- Tribunal Pleno, Acórdão nº 706/22-Tribunal Pleno, Acórdão nº 5711/14-Tribunal Pleno (Prejulgado nº 18), Acórdão nº 3472/14-Tribunal Pleno e Acórdão nº 2853/13 – Tribunal Pleno.

Encaminhado o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade técnica o remeteu à Coordenadoria Geral de Fiscalização, para os fins do art. 252-C, do Regimento Interno (peça 16).

Por sua vez, pelo Despacho nº 678/23 (peça 18), a CGF requisitou que após o julgamento do feito, os autos retornem para ciência e encaminhamentos, posto que a matéria pode gerar impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas àquela unidade.

Pela Instrução nº 510/24 (peça 19), a unidade técnica manifestou-se nos seguintes termos:

a) As despesas com servidores ativos da educação pagas a destempo seriam elegíveis para fins do cômputo do 25%?

b) Em sendo consideradas, estas despesas podem ser custeadas com os recursos do Fundeb?

Considerando que o art. 212 da Constituição Federal fixou um percentual mínimo de aplicação anual na manutenção e desenvolvimento do ensino, visando assegurar a aplicação de recursos de forma prioritária, não se mostra possível que gastos com despesas pagas a destempo sejam incluídas no índice, sendo vedada também a utilização de recursos do FUNDEB para tal finalidade.

c) O município pode promover a inclusão dos gastos com merenda escolar e com o uniforme escolar SIM nos gastos vinculados à educação, levando-se em consideração o reflexo que tais despesas impactam diretamente na formação dos alunos?

Tendo em vista que a distribuição de merenda e de uniformes escolares, desde que indistintamente a todos os alunos, constitui importante medida para a melhoria da qualidade do ambiente de aprendizagem, e não meramente de assistência social, mostra-se possível a inclusão das respectivas despesas nos gastos referentes à manutenção e desenvolvimento de ensino para fins do art. 212 da Constituição Federal.

É o breve Relatório.

Os requisitos para a formalização de Consulta junto a esta Corte de Contas foram cumpridos, nos termos do art. 311, do Regimento Interno, já que o feito: a) foi formulado por autoridade legítima, b) contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa dos questionamentos; c) versa sobre dúvida na

aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal, d) encontra-se instruído por parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade consulente e e) os quesitos foram apresentados em tese.

Passa-se à apreciação dos questionamentos elaborados pelo consulente.

Conforme bem pontuado pela unidade técnica, o art. 212 da Constituição Federal, aliado ao art. 25 da Lei nº 14.113/2020, determina que os recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 70, da Lei nº 9394/96.

Em que pese o inciso I, do art. 70 da citada lei preveja como forma de “manutenção e desenvolvimento do ensino” a “remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente”, a aplicação dos recursos provenientes do FUNDEB subsome-se ao princípio da anualidade orçamentária, o qual estabelece que as autorizações de despesas valem por um período limitado, no caso, até o final do exercício financeiro.

Por essa razão, é acertada a instrução técnica ao pontuar que *“permitir que as despesas pagas a destempo sejam incluídas no cômputo do índice mínimo para investimento em educação subverteria o texto constitucional, tornando imprevisível a aplicação de recursos em cada ano, uma vez que será possível o pagamento de valores referentes a vários exercícios anteriores em um mesmo ano, reduzindo consideravelmente o índice efetivamente aplicado”*.

Isto posto, corrobora-se o entendimento esposado pela Coordenadoria de Gestão Municipal quanto à impossibilidade de inclusão de despesas pagas a destempo no índice constitucional, assim como pela utilização de recursos do FUNDEB para saldar tais valores.

Relativamente ao terceiro questionamento, que trata de o município promover a inclusão dos gastos com merenda e uniforme escolar vinculados à educação, importante destacar recente decisão desta Corte de Contas, que autorizou a incorporação dos custos com preparo da merenda escolar no cálculo do índice de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no caput do art. 212 da Constituição Federal (Acórdão nº 2533/23- Tribunal Pleno), nos seguintes termos:

Responder à consulta no sentido de que os gastos com o preparo da merenda escolar possam ser utilizados para o atingimento do índice de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no caput do artigo

212 da Carta de 1988, mantendo-se a metodologia de cálculo atualmente utilizada pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

Especificamente quanto a aquisição de gêneros alimentícios para o preparo da merenda escolar, destaca-se do citado Acórdão:

2.2 Descaracterização da natureza assistencial:

Sob essa perspectiva, aliás, entendo que seria até possível traçar uma diferenciação entre o fornecimento de alimentação à população carente, com medida assistencialista, e o fornecimento de merenda escolar exclusivamente aos alunos, dentro da escola.

Trata-se de matéria polêmica, que se encontra em discussão no Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa – IRB, de onde cabe destacar o estudo elaborado pelo Conselheiro Rodrigo do Carmo Coelho, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES, Presidente desse Comitê, denominado “A alimentação escolar na perspectiva da política educacional e a necessária intersectorialidade para o alcance da integralidade do estudante-cidadão”, estabelece uma diferenciação entre o conceito de “Programa Suplementar de Alimentação”, que, pelo art. 71, IV, não é considerado despesa de MDE, e o de Alimentação Escolar, propondo seu enquadramento no inciso V do art. 70, que trata das “atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”, passíveis de inclusão no cálculo:

Neste sentido, entendendo que ações dos Programas Suplementares de Alimentação devem ser ofertados não somente aos estudantes em situação de insegurança alimentar e nutricional, mas também aos demais membros do seu núcleo familiar, nota-se, de forma clara, que estas ações não devem ser custeadas com recursos da política educacional, já que se caracterizam como ações socioassistenciais, mesmo que essa identificação de vulnerabilidade alimentar tenha sido identificada a partir do ambiente escolar.

Por outro lado, o alimento escolar, chamada merenda escolar, que é ofertada no ambiente da escola, a fim de que o estudante não tenha fome e possa em razão disso, perder a capacidade de absorção cognitiva no processo de aprendizagem, deve ser prestada a todos os estudantes de forma irrestrita, não podendo perpassar aos muros da escola.

Na sequência, diferencia as ações assistenciais ligadas ao combate à fome do fornecimento da merenda escolar, sob o enfoque de sua finalidade:

A Alimentação Escolar tem por finalidade ofertar o alimento ao estudante no espaço escolar para que tenha condições fisiológica e intelectual de acompanhar o processo de ensino-aprendizagem; todavia, há que se dizer que aquele estudante que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional grave, não terá a sua fome, e aqui, diga-se, fome em strictu sensu, a chamada fome estrutural, saciada por meio da “merenda escolar”.
(...)

Sem embargo da importante missão das escolas no combate aos problemas socioassistenciais dos seus alunos, e neste ponto, cito a excepcional e louvável distribuição de cestas básicas às famílias dos estudantes – deve-se salientar que o seu papel fundamental ao ofertar alimentos aos estudantes no espaço escolar não é “matar a sua fome”, ainda que a principal refeição

daquela criança ou adolescente, muitas vezes seja realizada no espaço escolar.

Nesse ponto, ousou novamente discordar Ilustre Relator, quando identifica todos os componentes da alimentação escolar como de natureza de assistência social.

Sob essa perspectiva, ainda que não seja determinante para a resposta a esta consulta, entendo viável diferenciar o fornecimento de merenda escolar ao aluno, durante sua permanência na escola, dos demais programas assistenciais necessários ao socorro alimentar das famílias carentes, dado que a merenda não se destina apenas aos alunos carentes, mas, a todos aqueles que frequentam a rede pública, independentemente de sua condição econômica e das desigualdades sociais existentes.

Em que pese a possibilidade de modificação quanto ao entendimento relativo ao computo da aquisição de alimentos para o preparo de merenda escolar, atualmente esta Corte de Contas não os considera para fins de apuração do total de gastos com MDE¹, adotando o disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais (2023), aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios², que assim aduz:

(...) as despesas com merenda escolar e com uniformes não são consideradas ações de MDE. O entendimento do FNDE é que as despesas com merenda escolar são consideradas suplementação do programa nacional de alimentação escolar – PNAE e que, portanto, se enquadram no inciso IV do art. 71 da LDB. As despesas com uniformes escolares são caracterizadas como assistência social por não interferir no atingimento dos objetivos da unidade escolar.

No mesmo sentido se dá o cômputo de despesas com o fornecimento de fardamento, os quais, ainda que sabidamente se caracterizem como inerentes à atividade educacional, atualmente enquadram-se como assistência social, não sendo, portanto, consideradas como ação de MDE.

Importante frisar que o Projeto de Lei nº 2108/2019³ (que visava à alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), prevendo que Estados e Municípios fossem obrigados a fornecer uniformes escolares a alunos de escolas públicas foi integralmente vetado pelo Presidente da República, em 24 de agosto de 2023, nos seguintes termos:

“A proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público ao criar encargo financeiro para os entes federativos sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa e sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros

¹ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/rreo-relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-sim-am/352774/area/251>. Consultado em 07.03.2024.

² Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. – 13ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2022. P. 309.

³ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136204>. Acessado em 07.03.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

necessários ao seu custeio, conforme determina o §7º do art. 167 da Constituição, além de não apresentar estimativa de impacto e adequação orçamentária e financeira, conforme o disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de responsabilidade Fiscal.”

Posto isso, entende-se pela impossibilidade do cômputo de despesas com uniformes escolares como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como a aquisição de gêneros alimentícios para o preparo da merenda escolar, nos termos do art. 71, da Lei 9394/96.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas