

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITATIM**

**PROCESSO Nº 10636e20**

**PARECER Nº 01132-20**

**EMENTA: CONSULTA. QUOTA MUNICIPAL DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO. PAGAMENTO DE DESPESAS REALIZADAS COM A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. ENSINO BÁSICO. POSSIBILIDADE.**

1. Em conformidade com os artigos 208, VII, e 212, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal, bem como o artigo 9º, II, do Decreto nº 6.003/2006, é possível a utilização da quota municipal da contribuição social do salário-educação para fins de pagamento de despesas realizadas com o fornecimento de alimentação escolar aos educandos do ensino básico.

2. Não é permitida a utilização dos aludidos gastos no cômputo do índice constitucional da educação, que, nos termos do artigo 212, caput, da CF, destina-se à manutenção e desenvolvimento do ensino e incide sobre a receita resultante de impostos (que não se confundem com contribuições sociais).

A Controladora Interna do Município de Itatim/BA, Sra. Viviana Santos de Brito, por meio do expediente endereçado ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 10636e20, solicita-nos informações sobre “(...) *utilização da quota municipal de contribuição social do salário educação*”.

Diante dos fatos narrados, com base nos artigos 208, VII e 212, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal, bem como artigo 9º, II, do Decreto nº 6.003/2006, questiona-nos o seguinte:

“É possível à utilização da quota municipal da contribuição social do salário-educação para fins de pagamento de despesas realizadas com fornecimento de alimentação escolar aos educandos do ensino básico?”

Inicialmente, cabe-nos registrar **que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no artigo 3º, §4º, da Res. TCM nº 1392/2019 - Regimento Interno, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, **na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.**

De início, cumpre trazer à baila o quanto disposto nos artigos 208, VII, e 212, §§ 4º e 5º, todos da Constituição Federal:

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

(...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.” (destaque aditado)

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.” (destaques aditados)

Daí se infere que o dever do Estado com a educação também abrange a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, através de programas suplementares de alimentação, os quais serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. A contribuição social do salário-educação é fonte adicional de financiamento da educação básica pública.

Ademais, no âmbito municipal, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos deverá ser aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Feitas tais considerações, necessário distinguir “imposto” de “contribuição social”. De acordo com o artigo 16 do Código Tributário Nacional, *“Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”* (destaques aditados).

Por sua vez, a contribuição social é modalidade de tributo com finalidade definida constitucionalmente, vale dizer, de intervenção do Estado no domínio econômico, de interesse de categorias profissionais ou econômicas ou de seguridade social. Veja-se que o artigo 149, *caput*, da CF preceitua que:

“Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”

No que se refere especificamente à contribuição social do salário-educação, o artigo 9º do Decreto nº 6.003/2006, que *“Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação (...)”*, vaticina que:

“Art. 9º O montante recebido na forma do art. 8º será distribuído pelo FNDE, observada, em noventa por cento de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

I - quota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos, será 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 existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II - quota estadual e municipal, correspondente a dois terços do montante dos recursos, será creditada mensal e automaticamente 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.

§ 1º A quota estadual e municipal da contribuição social do salário-educação será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino no exercício anterior ao da distribuição, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.

§ 2º O repasse da quota a que se refere o inciso II, decorrente da arrecadação recebida pelo FNDE até o dia 10 de cada mês, será efetuado até o vigésimo dia do mês do recebimento.

§ 3º O repasse da quota a que se refere o inciso II, decorrente da arrecadação recebida no FNDE após o dia 10 de cada mês, será efetuado até o vigésimo dia do mês subsequente ao do recebimento.

§ 4º Os dez por cento restantes do montante da arrecadação do salário-educação serão aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltadas para a universalização da educação básica, nos termos do § 5º do art. 212 da Constituição." (destaques adotados)

Tem-se, pois, que a quota municipal da contribuição social do salário-educação tem por finalidade o financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica, dentre os quais se incluem os programas suplementares de alimentação referidos nos artigos 208, VII, e 212, § 4º, da CF, anteriormente transcritos.

Dizendo de outro modo, é possível a aplicação da quota municipal da contribuição social do salário-educação para fins de pagamento de despesas realizadas com o fornecimento de alimentação escolar aos educandos do ensino básico.

Todavia, não é permitida a inserção dos aludidos gastos no cômputo do índice constitucional da educação, que, nos termos do citado artigo 212, *caput*, da CF, destina-se à manutenção e desenvolvimento do ensino e incide sobre a receita resultante de **impostos** (que, como explicitado, não se confundem com contribuições sociais).

Nesse diapasão, imperioso ressaltar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996, no artigo 70, dispõe sobre as ações admitidas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, da seguinte forma:

"Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar.”

Por sua vez, o artigo 71 desta mesma Lei elenca as despesas que não podem ser efetuadas com recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a saber:

“Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.”  
(destaques aditados)

Assim sendo, apenas as despesas dispostas no artigo 70 da Lei nº 9.394/1996 poderão ser consideradas para fins de cumprimento do índice constitucional de 25% (vinte e cinco) por cento da receita resultante de impostos.

Malgrado a receita municipal da contribuição social do salário-educação possa ser utilizada também na manutenção e desenvolvimento do ensino, não há que se falar no seu cômputo no índice constitucional da educação, uma vez que, repise-se, não decorre de impostos.

Importante anotar que, segundo o artigo 7º da Lei nº 9.766/1998, que “*Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências*”:

“O Ministério da Educação e do Desporto fiscalizará, por intermédio do FNDE, a aplicação dos recursos provenientes do Salário-Educação, na forma do regulamento e das instruções que para este fim forem baixadas por aquela Autarquia, vedada sua destinação ao pagamento de pessoal.” (destaques aditados)

Para corroborar o entendimento aqui perfilhado, vale reproduzir os posicionamentos adotados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná e pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Confira-se:

“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.” (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, processo nº 944662, Relator Conselheiro José Alves Viana) (destaques no original e aditados)

“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.” (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, processo nº 415807/11, Relator Conselheiro Durval Amaral) (destaques aditados)

“• 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 no 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).” (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Cartilha “Os cuidados do Prefeito com o mandato”, setembro 2008, página 19) (destaques aditados)

Registre-se, ainda, que esta Corte de Contas, por intermédio da DAM – Diretoria de Assistência aos Municípios, à época CAM – Coordenadoria de Assistência aos Municípios, nos autos do processo nº 04746-13, também se posicionou no sentido de que “fica vedado o pagamento somente de pessoal com salário-educação, com fulcro na Lei 11.494/2007 (Lei do FUNDEB). Os recursos do salário-educação podem ser empregados para pagamento da merenda escolar, distribuída na educação básica”.

Diante do exposto, conclui-se que, **em conformidade com os artigos 208, VII, e 212, §§ 4º e 5º, da CF, bem como artigo 9º, II, do Decreto nº 6.003/2006, é possível a utilização da quota municipal da contribuição social do salário-educação para fins de pagamento de despesas realizadas com o fornecimento de alimentação escolar aos educandos do ensino básico.**

Todavia, não é permitida a utilização dos aludidos gastos no cômputo do índice constitucional da educação, que, nos termos do artigo 212, caput, da CF, destina-se à manutenção e desenvolvimento do ensino e incide sobre a receita resultante de impostos (que não se confundem com contribuições sociais).

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo Consulente.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 22 de Julho de 2020.

Flavia Scolese Ribeiro  
Assessora Jurídica