

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

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA**

**PROCESSO Nº 16303e20**

**PARECER Nº 01738-20**

CONSULTA. PANDEMIA. COVID-19. MERENDA ESCOLAR. KITS. SALÁRIO EDUCAÇÃO. PNAE. POSSIBILIDADE.

1. 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, inclusive no período de suspensão de aulas ocasionada pela pandemia, devendo o gestor se atentar a todas as balizas lançadas neste parecer e nas publicações desta Corte de Contas para o momento atual.

2. A distribuição de kits de merenda escolar aos educandos com recursos do PNAE está autorizada desde a edição da Lei Federal nº 13.987/20, em caráter excepcional, por conta da suspensão das aulas letivas ocasionada pela pandemia.

3. A elaboração dos kits de merenda escolar deve seguir as determinações do FNDE, órgão responsável pelo repasse e pela execução de ações e programas de educação básica no País.

**O Controlador Interno do Município de Santa Teresinha**, Sr. Paulo Ricardo Pires Vieira, por meio do ofício nº 086/20 endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 16303e20, remete a seguinte indagação:

Ref. COMPRA DE MERENDA ESCOLAR COM RECURSOS DA QSE QUOTA SALÁRIO EDUCAÇÃO.

Por meio deste, venho solicitar um Parecer Jurídico orientando se é permitido o pagamento de despesas realizadas com o fornecimento de alimentação escolar aos educandos do ensino básico. E por conta da pandemia do COVID-19, onde, os alunos estão tendo aulas remotas em casa, se é permitida a realização de KITS de merenda escolar para distribuição aos educandos.

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

Na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Feitas as considerações iniciais, passa-se a traçar os esclarecimentos sobre o cumprimento das obrigações constitucionais dos gastos com educação no exercício financeiro de 2020, em especial sobre utilização do salário educação para aquisição de alimentos e entrega de kits de merenda escolar durante a pandemia vivenciada.

De fato, o atual cenário de pandemia impactou diretamente o sistema educacional do país, impondo as autoridades a adoção de diversas providências para regulamentar e assegurar o direito a educação, trazendo novos contornos às relações jurídicas do setor.

Diante deste contexto fático, se encaixam as dúvidas formuladas pelo Consulente, na medida em que as execuções das ações governamentais voltadas para a educação sofreram alterações provocadas pela suspensão das aulas presenciais nas unidades de ensino em todo o território baiano, diante da pandemia da COVID-19.

Aqui, cumpre trazer à baila o regramento da matéria em sede constitucional:

CF/88

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 depreende que, o dever do Estado com a educação também abrange a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, de programas suplementares de alimentação, os quais serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Neste contexto, insere-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), sendo sua principal incumbência transferir recursos financeiros e prestar assistência técnica aos estados, municípios e ao Distrito Federal, para garantir uma educação de qualidade a todos.

O FNDE é o órgão responsável pela execução de ações e programas de educação básica no País, dentre os quais, encontram-se aqueles relacionados a alimentação (PNAE) e ao Salário Educação.

O salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, que representa atualmente uma das principais fontes de recursos no setor. Os recursos são repartidos em quotas destinadas aos entes da Federação, sendo eles: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Ao seu turno, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública, através de valores repassados pelo Governo Federal diretamente aos Estados e Municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

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, importa consignar que 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 não se confundem com as contribuições sociais.

Deve-se rememorar que apenas as despesas dispostas no artigo 70 da Lei nº 9.394/1996, em que não se incluem os programas suplementares de alimentação, 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 ainda 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 COSTITUCIONAL - 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)

Neste sentido já se manifestou essa Corte de Contas, por meio desta Assessoria Jurídica, em resposta às Consultas nºs 05078e18 e 10636e20, e por intermédio da DAM – Diretoria de Assistência aos Municípios, à época CAM – Coordenadoria de Assistência aos Municípios, nos autos do processo nº 04746-13, quando registrou 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”.

Prosseguindo, em face da distribuição de kits de merenda escolar aos educandos por conta da suspensão das aulas letivas ocasionada pela pandemia, tem-se que desde a edição da Lei Federal nº 13.987/20, autorizou-se, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública.

Por conta das dúvidas suscitadas pelo novo modelo autorizado excepcionalmente na legislação de regência, o próprio FNDE elaborou e disponibilizou em seu site oficial um documento com “Perguntas frequentes sobre a execução do PNAE durante a pandemia do Coronavírus”, em que é detalhado a forma de distribuição e a possibilidade de confecção de kits alimentares aos alunos.

Cabe aqui transcrever trecho deste documento esclarecedor do órgão responsável pelo repasse dos recursos e pela prestação de contas:

## **2. PLANEJAMENTO DOS KITS E CARDÁPIOS**

### **2.1 A distribuição dos kits pelos municípios, estados, Distrito Federal e a rede federal é obrigatória a todos os estudantes da Educação Básica?**

A alimentação escolar é um direito garantido pela Constituição Federal, como um programa suplementar à educação. Assim, o Estado tem a obrigação de prover, promover e garantir que os estudantes recebam alimentação durante o período em que estiverem na escola.

Ao longo dos anos, o PNAE se consolidou, também, como um importante programa de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN.

Nesse momento excepcional, de calamidade pública e emergência de saúde pública, o PNAE deve continuar a promover a SAN, e uma das possibilidades é por meio da distribuição dos gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos.

A Lei nº 13.987/2020, regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 2/2020, autoriza, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos alunos, com o objetivo de garantir o direito à alimentação dos estudantes e auxiliar para que menos estudantes entrem em situação de insegurança alimentar e nutricional.

### **2.2 Todos os estudantes matriculados na rede pública de ensino deverão ser atendidos neste momento de suspensão das aulas ou pode-se fazer um recorte social e limitar o atendimento para aqueles que se enquadram em estado de insegurança alimentar e beneficiários de programas sociais?**

Considerando que o PNAE é um programa que tem como uma das diretrizes a universalidade, os recursos federais recebidos à conta do PNAE devem ser utilizados com vistas a atender a todos os estudantes matriculados na educação básica pública.

### **2.3 Quais os critérios para elaboração dos kits?**

No planejamento para esse período, deve-se levar em consideração a faixa etária dos estudantes e o período de permanência na escola, pois o per capita a ser disponibilizado deverá ser, no mínimo, o mesmo utilizado no período letivo.

### **2.4 É possível distribuir uma cesta básica com os gêneros alimentícios aos estudantes que estão tendo conteúdo domiciliar nesse período de coronavírus?**

Tanto a Resolução CD/FNDE nº 2/ 2020 como a Cartilha Orientadora esclarecem que as Entidades Executoras possuem autonomia para distribuir os gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos, com o objetivo de garantir o direito à alimentação dos estudantes. Dessa forma, a decisão pela melhor forma de distribuir os gêneros alimentícios é autonomia da gestão local.

### **2.5 Para este momento de calamidade pública é permitido elaborar um cardápio que atenda parcialmente o que está previsto no artigo 14 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013?**

A Resolução CD/FNDE nº 2/2020 conferiu autonomia ao nutricionista responsável técnico pelo PNAE e à equipe de nutricionistas na elaboração do kit, entendendo que o profissional conhece os estudantes e a realidade de seu território. Dessa forma, o nutricionista é o técnico mais qualificado para definir os gêneros alimentícios que comporão o kit a ser distribuído.



Lembrando que o nutricionista possui competência privativa para elaborar os cardápios, mesmo para esse momento excepcional.

No planejamento para esse período, deve-se levar em consideração a faixa etária dos estudantes e o período de permanência na escola, pois o per capita a ser disponibilizado deverá ser, no mínimo, o mesmo utilizado no período letivo.

**2.6 É recomendado porcionar os pacotes de gêneros perecíveis (arroz, feijão, macarrão etc), devidamente embalados e com etiquetas informando o prazo de validade?**

Cabe ao nutricionista avaliar as possibilidades de acordo com a realidade local e definir a melhor forma de distribuição dos gêneros alimentícios nos kits. Dependendo da quantidade de estudantes em uma mesma família, e considerando ainda o número de refeições e de dias que o kit deverá atender, talvez não seja necessário porcionar o pacote de alimentos em quantidades menores para essa família. Nesse caso específico, é possível que o pacote fechado seja o mais recomendado.

Lembrando que, no caso de haver o porcionamento em embalagens com quantidades menores, estas deverão conter uma etiqueta informando o prazo de validade e deverão ser tomados todos os cuidados com a manipulação desse alimento.

Do mesmo modo, deve-se colocar uma etiqueta informando os cuidados de higienização das embalagens antes de guardar na prateleira ou adentrar na residência.

**2.7 Como garantir o atendimento aos estudantes com necessidades alimentares especiais?**

A entidade executora deverá, dentro das possibilidades, atender aos estudantes com necessidades alimentares especiais. Fazendo a distribuição dos alimentos próprios (quando for necessário) e recomendações de cuidados diários de acordo com a necessidade desse estudante.

**2.8 O kit pode ser igual para toda a rede ou deve ser planejado conforme a etapa e modalidade de ensino?**

A Resolução CD/FNDE nº 2/2020 conferiu autonomia ao nutricionista responsável técnico pelo PNAE e à equipe de nutricionistas na elaboração do kit, entendendo que o profissional conhece os estudantes e a realidade de seu território. Dessa forma, o nutricionista é o técnico mais qualificado e competente para definir os gêneros alimentícios que comporão o kit a ser distribuído. No planejamento para esse período, deve-se levar em consideração a faixa etária dos estudantes e o período de permanência na escola, pois o per capita a ser disponibilizado deverá ser, no mínimo, o mesmo utilizado no período letivo.

**2.9 Há uma norma sobre a periodicidade de entrega dos kits?**

A periodicidade de entrega fica a critério da gestão local.

Importante não esquecer que é necessário seguir as orientações de se evitar aglomerações e demais precauções para minimizar o risco de contaminação pelo coronavírus.

**2.10 Devemos distribuir apenas os gêneros que se encontram em estoque ou continuar adquirindo alimentos e distribuindo durante o período de suspensão das aulas?**

A gestão local possui autonomia para definir como será realizada a distribuição dos gêneros alimentícios e compete ao nutricionista assessorar tecnicamente o gestor nesta tomada de decisão.

Destaca-se que a logística e o período de distribuição dos kits devem considerar os decretos locais que preveem o isolamento social e o período em que os estudantes ficaram afastados das escolas.



**2.11 O kit pode conter alimentos considerados de aquisição restrita e proibida com recursos federais?**

O PNAE tem como diretriz a promoção da alimentação adequada e saudável. Assim, mesmo durante este período excepcional, as regras referentes à aquisição de gêneros alimentícios restritos e proibidos com recursos federais devem ser observadas, pois serão consideradas na análise de prestação de contas.

**2.12 No caso de Entidades Executoras com gestão descentralizada, é permitido repassar os recursos recebidos do PNAE para a Secretaria de Assistência Social, para que ela faça a aquisição e distribuição das cestas básicas?**

Não. Os recursos federais recebidos à conta do PNAE são exclusivos para a aquisição de gêneros alimentícios. Assim, não é permitida a transferência dos recursos.

**2.12.1 É permitido repassar os gêneros alimentícios para a Secretaria de Assistência Social, para que ela faça a distribuição dos kits?**

Sim. Permite-se a distribuição dos gêneros alimentícios em equipamentos públicos e da rede socioassistencial, desde que garantida a alimentação para o estudante, observados os cuidados para evitar o contágio do novo coronavírus - Covid-19

**2.13 As Entidades Executoras poderão utilizar o recurso do PNAE para o repasse às Unidades Executoras para a aquisição de gêneros alimentícios, dando continuidade ao que já vem sendo realizado?**

Sim. Sugere-se comunicar às Unidades Executoras as regras determinadas pela Resolução CD/FNDE nº 02/2020.

**2.14 Quais informações devem constar no documento de recebimento dos kits? Existe algum modelo de termo de entrega/recebimento dos kits?**

As gestões locais possuem autonomia para definir os documentos que serão utilizados para comunicar às famílias e comprovar a entrega de gêneros alimentícios e cumprimento da legislação.

Lembrando que as tomadas de decisão deverão ser documentadas para fins de prestação de contas.

**2.15 É obrigatório o fornecimento de frutas in natura e hortaliças para montar os kits?**

O fornecimento de frutas in natura e hortaliças é obrigatório pela Resolução CD/FNDE nº 26/2013. A impossibilidade do seu fornecimento, se for o caso, deverá ser registrada e justificada em documentos devidamente arquivados. (grifos adotados)

Neste aspecto, por último, importa trazer o alerta emitido pela Diretoria de Assistência aos Municípios, desta Corte de Contas, no documento “Série E-BOOKS COVID-19 – Distribuição Gratuita de Bens em Ano Eleitoral”, vejamos:

“(…) Ou seja, nos casos de estado de emergência ou de calamidade pública decretada, é possível a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, com o intuito de garantir aos cidadãos condições básicas de sobrevivência. Trata-se, pois, do exercício do dever constitucional de prestação de assistência social pelo Poder Público (artigo 203 da Constituição Federal).

Todavia, é importante anotar que a distribuição em questão deve ser precedida de autorização legislativa e observar o princípio da proporcionalidade, de modo que o valor do benefício não exceda o estritamente necessário para o atendimento das necessidades básicas dos destinatários.

Além disso, deve adotar critérios objetivos para identificação dos beneficiários (quantidade de pessoas a serem contempladas, renda familiar de referência para obtenção do benefícios, condições pessoais ou familiares par a concessão, etc.) e deve ser desvinculada de qualquer caráter político-promocional.

Isso porque é vedado o favorecimento de candidato, partido político ou coligação, devendo-se coibir o abuso eleitoral nas ações de enfrentamento ao coronavírus. Ou seja, os agentes políticos devem se abster de fazer uso promocional das ações assistencialistas.”

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, inclusive no período de suspensão de aulas ocasionada pela pandemia, sendo que a elaboração dos kits de merenda escolar deve seguir as determinações do FNDE, órgão responsável pelo repasse e pela execução de ações e programas de educação básica no País;** devendo, inclusive, o gestor, por cautela, se atentar a todas as balizas lançadas neste parecer e nas publicações desta Corte de Contas para o momento atual.

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, 06 de novembro de 2020.

Tâmara Braga Portela  
Assessora Jurídica

Revisado por Alessandro Macedo – Chefe da AJU