



Solicitação de Trabalho nº 252/2014 CONOF

Solicitante: Deputado Pauderney Avelino

ESTUDO TÉCNICO Nº 4/2014

**ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS SOBRE A INCLUSÃO DA
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO DESPESA DE MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**

INTRODUÇÃO

O presente estudo é oriundo da Solicitação de Trabalho nº 252, de 2014, formulada pelo Deputado Pauderney Avelino para subsidiar a elaboração de proposta legislativa que vise à inclusão de gastos com alimentação escolar como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A alimentação ao educando de todas as etapas da educação básica deve ser garantida pelo Estado (União, DF, Estados e Municípios) por meio de programa suplementar nos termos da Constituição Federal (art. 208, inciso VII).

Por sua vez, o § 4º do art. 212 da Lei Maior determina que os programas suplementares de alimentação sejam financiados com recursos oriundos de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, instituído pela Lei nº 11.947, de 2009, tem por escopo contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por intermédio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições aptas a cobrir as necessidades nutricionais durante o período letivo.

São beneficiados pelo PNAE os estudantes das escolas públicas, filantrópicas e entidades comunitárias (conveniadas com o poder público) matriculados na educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos).

Atualmente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE repassa recursos financeiros do Programa, consignados no orçamento da União, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais.

Os valores repassados são previstos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, por meio de resolução do Conselho



Deliberativo. Para o cálculo, considera-se o número de dias letivos, a quantidade de alunos e a etapa e modalidade de ensino, com base no censo escolar do ano anterior ao atendimento. Atualmente, o valor repassado pela União por dia letivo para cada aluno é de¹:

- Creches: R\$ 1,00
- Pré-escola: R\$ 0,50
- Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,60
- Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos: R\$ 0,30
- Ensino integral: R\$ 1,00
- Alunos do Programa Mais Educação: R\$ 0,90
- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,50

Para o programa estão previstos na Lei Orçamentária para 2014 (LOA 2014) R\$ 3,6 bilhões² na programática 12.306.2030.8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE), para atender cerca de 43 milhões de alunos³.

DOS RECURSOS VINCULADOS PARA A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

A educação dispõe de recursos vinculados constitucionalmente com o objetivo de garantir meios à União, aos Estados e aos Municípios para o cumprimento dos princípios constitucionais de oferta, permanência e qualidade do ensino.

O art. 212 da Constituição Federal estabelece esta vinculação dispondo que:

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.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

¹ Dados conforme Resolução/CD/FNDE nº 67, de 28 de dezembro de 2009 e Resolução/CD/FNDE nº 8, de 14 de maio de 2012.

² Fonte Siafi. Posição em 07/04/2014.

³ www.fnde.gov.br.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

§ 3º *A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)*

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*

§ 6º *As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*

O caput do artigo 212 estabelece, portanto, um piso mínimo de recursos que serão aplicados pelos governos federal, estadual e municipal na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – 18% pela União e 25% pelos Estados e Municípios. A vinculação diz respeito à receita de impostos – e não à totalidade da receita orçamentária do ente governamental. É computada para efeito da apuração do percentual mínimo, no caso dos Estados e Municípios, a receita proveniente de transferências de recursos, originários de impostos e, conforme dispõe o § 1º, a parcela da arrecadação de impostos transferida não pode ser considerada, para efeito do cálculo do percentual mínimo, como receita do governo que a transferir.

É importante observar que o legislador constituinte estipulou que os recursos vinculados serão aplicados na “**manutenção e desenvolvimento do ensino**” e não em educação em geral. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em seus artigos 70 e 71, regulamenta quais são as despesas que podem ser computadas ou não como de manutenção e desenvolvimento do ensino:

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

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.

A receita resultante da vinculação constitucional pode financiar todos os níveis e modalidades da educação escolar – a educação básica (infantil, fundamental e médio) e a educação superior - desde que oferecida nos sistemas de ensino federal, estadual e municipal ou aplicada na forma do art. 213⁴ e poderão destinar-se, ainda, ao apoio das atividades universitárias de pesquisa e extensão.

Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde do estudante **não podem** ser custeados com os recursos vinculados constitucionalmente. Outras fontes de recursos, entre elas as provenientes do orçamento da seguridade social na esfera federal, deverão dar o necessário suporte orçamentário a estes programas.

A educação básica pública conta ainda com fonte adicional de financiamento proveniente da Contribuição Social do Salário-Educação, recolhido pelas empresas conforme estabelecido em lei.

A não aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino sujeita o Estado e o Distrito Federal à intervenção da União (art. 34, inciso VII, alínea “e” da Constituição Federal) e o Município à intervenção do Estado (art. 35, inciso III da Constituição Federal), além de outras penalidades previstas em lei.

DOS RECURSOS VINCULADOS DA UNIÃO

Por força do art. 212 da Constituição Federal, a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O montante total de

⁴ Recursos destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, sob forma de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.



recursos previstos para 2014 provenientes da arrecadação de impostos pela União, deduzidas as transferências constitucionais⁵, é de R\$ 274,5 bilhões⁶. Desse valor, R\$ 49,4 bilhões (18%) vinculam-se constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Além disso, como fonte adicional de financiamento da educação básica atrelada à MDE, há R\$ 7,5 bilhões referentes à arrecadação do salário-educação, líquidas de transferências a estados e ao Distrito Federal⁷.

Assim, a arrecadação, estimada para o exercício de 2014, vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, é de cerca de R\$ 56,9 bilhões, os quais não podem ser aplicados em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde. Esses programas devem ser atendidos por contribuições sociais e outros recursos orçamentários^{8 9}.

A Lei Orçamentária para 2014 (LOA 2014), de 20 de janeiro de 2014, prevê a aplicação de cerca de R\$ 82,3 bilhões nas despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, R\$ 25,4 bilhões acima do valor mínimo exigido constitucionalmente, consideradas nesse total as duas receitas vinculadas (18% da receita de impostos e a cota federal do salário-educação).

Vale ressaltar que se, de um lado, a proposta pode incentivar o investimento em alimentação escolar, por outro lado, pode ensejar menos investimento nas demais despesas de MDE. Isso porque o gestor municipal e estadual, ao cumprir a meta de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino com a inclusão dos gastos de merenda escolar, poderia reduzir a aplicação desses recursos em outras despesas de MDE.

CONCLUSÃO

Face ao exposto, verifica-se que para implementar as ações desejadas pelo parlamentar autor da solicitação de trabalho que ensejou a elaboração deste Estudo, faz-se necessário alterar o parágrafo 4º do artigo 212 da Constituição Federal, de modo a permitir que os programas suplementares de alimentação possam ser financiados com os recursos previstos no caput do mencionado artigo 212 (MDE).

⁵ A partir do exercício de 2011, por força do disposto na Emenda Constitucional nº 59, de 2009, sobre o montante da receita de impostos líquida não mais se deduz 20% relativos à DRU – Desvinculação de Receitas da União, para fins de apuração do valor vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁶ Relatório Geral do PLOA 2014.

⁷ Art. 212, § 5º: “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006).

⁸ Art. 212, § 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.”

⁹ Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), estabelece:

“Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: (...) IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Adicionalmente, convém alterar os artigos 70 e 71 da LDB para redefinir quais despesas podem ser computadas ou não como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Convém advertir que o gestor municipal e estadual, ao cumprir a meta de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino com a inclusão dos gastos de merenda escolar, poderia reduzir a aplicação desses recursos em outras despesas de MDE.

Brasília, 8 de abril de 2014.

MARCOS ROGÉRIO ROCHA MENDLOVITZ
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira