



Parecer em Consulta 00041/2021-3 - Plenário

Processo: 03345/2021-1

Classificação: Consulta

UG: SEDU - Secretaria de Estado da Educação

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Consulente: VITOR AMORIM DE ANGELO

POLÍTICAS PÚBLICAS – EDUCAÇÃO – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.

1. As despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar, tais como, as com gás, utensílios, equipamentos e mão de obra, podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em consonância com o art. 70, V da Lei Federal nº 9.394/1996 e com o Parecer em Consulta 018/2004. Ressaltando-se, todavia, no que tange às despesas com contratação de mão de obra para a processamento e preparação da merenda escolar, que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra deverão ser computados como Despesas de Pessoal, conforme dispõe o art. 18, §1º da Lei Complementar Federal nº 101/2001 e em convergência com o Parecer Consulta 013/2001.

2. As atividades de processamento e preparação da merenda escolar classificam-se como atividade-meio

necessária ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por conseqüência, inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

3. As despesas realizadas para a aquisição de gêneros alimentícios, não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, por força da vedação expressa prevista no art. 71, IV da Lei Federal nº 9.394/1996 e em linha com o Parecer Consulta 009/2013.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – INTRODUÇÃO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Vitor Amorim de Angelo, formulada pelo Secretário de Estado de Educação, em que solicita que esta Corte de Contas responda à seguinte indagação:

(...) é possível computar no MDE (fonte 0102) despesa relativa a notas fiscais de serviço emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar?

O Consulente acostou aos autos alguns documentos complementares, dentre os quais, o parecer jurídico, da lavra do Procurador Geral do Estado, Sr. Jasson Hibner Amaral (Evento nº 9).

Remetidos os autos a Conselheira Substituta, Sra. Márcia Jaccoud Freitas, foi proferido o Despacho TC nº 30648/2021-4 (Evento nº 12), o qual decidiu que a consulta atende aos requisitos que autorizam o processamento do feito, encaminhando-os ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula - NJS, que, nos termos do Estudo Técnico de Jurisprudência TC nº 00036/2021-2 (Evento nº 13), informou a existência dos Pareceres em Consulta TC nº 18/2004 e 09/2013 os quais poderiam auxiliar na formulação da resposta ao tema consultado.

Em seguida o feito foi encaminhado ao Núcleo de Recursos e Consultas – NRC, que se manifestou por meio da Instrução Técnica de Consulta 057/2021-4, concluindo nos seguintes termos:

Ante as razões expostas, opina-se pelo conhecimento da presente consulta, nos termos da admissibilidade realizada conforme o Despacho TC nº 30648/2021-4 (Evento nº 12), e, quanto ao mérito, no sentido de que seja respondida do seguinte modo:

4.1. Não é possível computar nos recursos destinados a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (fonte 0102), as despesas relativas às notas fiscais de serviços, emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar, em razão da vedação do artigo 71, inciso IV, da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Após foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas, que opinou por meio do Parecer Ministerial 05057/2021, da lavra, do Procurador Luciano Vieira, anuindo aos termos da ITC057/2021-4.

É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Examinando o expediente, verifico que o processo se encontra devidamente instruído e, portanto, apto à apreciação, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

II.1) DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE.

Como aludido, nos termos do Despacho TC nº 30648/2021-4 a Conselheira em Substituição, Márcia Jaccoud Freitas, apreciou os requisitos de admissibilidade da

Consulta manifestou-se pelo seu **conhecimento**. Assim sendo, não havendo nada a acrescentar quanto a este aspecto, passo ao exame do mérito do presente expediente.

II.1) DA ANÁLISE DE MÉRITO.

O mérito da Consulta concerne na dúvida apresentada pelo Secretário de Educação do Estado quanto a possibilidade de *computar no MDE (fonte 0102) despesa relativa a notas fiscais de serviço emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escola*.

Em síntese, aduz o Consulente que o artigo 212¹ da Constituição Federal estabelece que os Estados deverão aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências. Por sua vez, os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), tratam, respectivamente, das despesas que são e não são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Argui que, a dúvida reside quanto à análise e interpretação acerca dos mencionados arts.70 e 71 da LDB e, bem assim, quanto à possibilidade de o pagamento de notas fiscais de serviços referentes ao fornecimento de alimentação escolar ser computado como manutenção e desenvolvimento de ensino.

Extraí-se da motivação do representante da Sedu, bem como do parecer da Procuradoria Geral do Estado, que a dúvida reside, na diferenciação, por eles realizada, entre as aquisições de gêneros alimentícios, de equipamentos e utensílios de cozinhas e as prestações de serviços necessárias à preparação das merendas escolares, já que conforme aduziram, só existiria vedação expressa na legislação em relação às primeiras (aquisições de gêneros alimentícios).

A fim de fundamentar sua tese, a assessoria jurídica utilizou como fundamento os

¹ Artigo 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.

pareceres em Consulta TC nº 18/2004 e o 09/2013, lavrado por esta Corte de Contas, bem como o entendimento exposto no documento “Novo Fundeb – Perguntas e Respostas 2021”, confeccionado pelo Governo Federal, que segundo afirmou, autorizam a utilização de recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino- MDE para a compra de utensílios necessários à preparação de merendas escolares.

Pois bem. É sabido que a oferta de alimentação escolar é direito de todos os alunos matriculados na educação básica da rede pública de ensino e tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

O artigo 208, inciso VII da Constituição Federal prescreve que é dever do Estado garantir atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde

Nesse viés, convém registrar que, em que pese entender que se faz necessária uma reflexão acurada acerca da alimentação escolar, perpassando sobre a sua essencialidade e correlação como processo de aprendizagem e permanência do aluno na escola, e ainda uma abordagem sobre a necessária definição de “Programa Suplementar de Alimentação”, incluindo suas fontes de fontes de recursos, *in casu*, apreendo que tais análises poderiam acabar por culminar em uma interpretação mais extensiva da legislação que rege a temática e adentrar em um âmbito de competência que não incumbe a esta Casa de Controle.

Nesse cenário, passo à apreciação. O art. 212 da Carta Constitucional estabelece o percentual mínimo de a 25% (vinte e cinco por cento) das receitas resultantes de impostos a ser aplicado pelo Estados com despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino:

Artigo 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.

Por sua vez, a Lei Federal nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, regulamentando o referido dispositivo constitucional, disciplinou em seus artigos 70 e 71 acerca das despesas que podem e as que não podem ser computadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino:

Artigo 70. Considera-se 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. (Grifo nosso).

Artigo 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 infraestrutura, ainda que realizada 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. (Grifo nosso).

Depreende-se da leitura do artigo 70 da norma acima transcrita, que o legislador elencou um rol das despesas que podem ser computadas como Manutenção e Desenvolvimento de Ensino – MDE. Já no artigo 71 elencou aquelas que não podem.

Limitando-nos em responder à pergunta do Consulente, faz-se necessário investigar, especificamente, os **incisos III e V, do artigo 70, que tratam da possibilidade de se computar nos recursos do MDE** o uso e a manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino e a realização das atividades meio necessárias ao funcionamento do ensino, bem como, o inciso IV, do artigo 71, da norma, o qual não admite a inclusão de despesas realizadas com programas suplementares de alimentação.

Como bem pontuado pela equipe técnica, esta Corte de Contas já apreciou matéria correlata, em duas ocasiões, a primeira quando do julgamento do **Parecer em Consulta nº 18/2004 e no Parecer em Consulta nº 9/2013.**

A análise empreendida no bojo do Processo TC 4236/2003, que deu origem ao **Parecer em Consulta nº 18/2004**, resultou no entendimento pela **possibilidade da**

inclusão das despesas com gás de cozinha - necessário ao preparo da merenda escolar -, como material de consumo das escolas, não existindo óbice a que os municípios aplicassem recursos das contas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE para a sua aquisição. A seguir os principais fundamentos da decisão:

*O presente feito refere-se a consulta proveniente da Prefeitura Municipal de Castelo/ES, por intermédio do Prefeito Abílio Corrêa de Lima, solicitando parecer sobre a possibilidade de um Município custear a **complementação de gêneros alimentícios e a aquisição de gás de cozinha, utilizados no preparo da merenda escolar das escolas de ensino infantil e fundamental, com recursos do FUEFUM e/ou MDE.** Alega o consulente que os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), repassados pelo Governo Federal aos Municípios para aquisição de gêneros alimentícios, podem ser insuficientes, posto que o repasse é feito com base no número de alunos apurado pelo censo escolar no exercício anterior e há sempre a possibilidade de que a quantidade de matrículas para o novo exercício seja maior, cabendo ao Município, nesse caso, a complementação da merenda escolar. Além disso, o gás de cozinha necessário para o preparo da merenda escolar não é item integrante do PNAE, cabendo também ao Município sua aquisição. É o relatório. Inicialmente, convém lembrar que FUEFUM (Fundo de Ensino Fundamental Municipal) e MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Municipal) são contas correntes específicas, cuja abertura cada Município teve obrigação de providenciar, nos termos dos arts. 7º e 8º da Resolução n.º 145/97 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. A conta FUEFUM é vinculada ao FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e nela é depositada a cota parte – dos recursos que compõem o FUNDEF – a que faz jus o Município, bem como 15% da receita que a municipalidade arrecada com os seus impostos. A conta MDE é conta específica da Secretaria de Educação do Município, destinada à movimentação dos 10% restantes, do total de 25%, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, que o Município deve aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal). Embora a conta MDE não esteja vinculada a qualquer fundo, seus recursos devem ser aplicados, exclusivamente, no ensino fundamental e/ou na educação infantil. Conclui-se, portanto, que cada Município deve empregar os recursos de ambas as contas exclusivamente na manutenção*

e desenvolvimento do ensino fundamental, sendo que no caso da conta MDE os recursos podem ser empregados também na educação infantil. Resta-nos saber, então, se as hipóteses colocadas pelo **consulente podem ser entendidas como atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e da educação infantil. De pronto, e em conformidade com o disposto no art. 71, IV, da Lei n.º 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), registramos que a compra de gêneros alimentícios não é considerada despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino.** A merenda escolar é objeto do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE – mais conhecido como ‘Merenda Escolar’), através do qual o Governo Federal transfere recursos para as Entidades Executoras, em conta corrente aberta pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)², a fim de que elas executem o programa ‘Merenda Escolar’. O PNAE fornece recursos suplementares para garantir que parte das necessidades nutricionais das crianças matriculadas na Pré-Escola e no Ensino Fundamental sejam atendidas, sendo que a complementação alimentar fica a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiados, conforme estabelecido na Constituição Federal (art. 208, inciso VII, e art. 212, § 4º). **Assim, considerando-se o caso em estudo, a complementação da merenda escolar, em qualquer hipótese, é atribuição do Município, sendo vedada a utilização de recursos das contas FUEFUM e MDE para tanto.** Já em relação ao gás de cozinha, consumido nas escolas de ensino fundamental e de educação infantil, temos que a situação é diferente. Para um melhor entendimento do assunto, devemos lançar mão do art. 70 da Lei n.º 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) que assim dispõe: ‘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 principalmente 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’.** No tocante

ao inciso V do citado artigo, convém registrar o seguinte esclarecimento prestado pelo Ministério da Educação em seu site na Internet: '(...) Outras Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (máximo de 40% do FUNDEF) Deduzida a remuneração do magistério, o restante dos recursos (correspondente ao máximo de 40% do FUNDEF) deverá ser utilizado na cobertura das demais despesas previstas no art. 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB), que permite: (...) 'realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino'

Nesta rubrica são classificadas as despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento do Ensino Fundamental, dentre as quais pode-se destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas etc.) utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema; (...).3 Note-se que a aquisição do material de consumo utilizado nas escolas é tida como despesa destinada à realização de atividade-meio necessária ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por conseqüência, inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino. E, salvo melhor juízo, a compra de gás de cozinha, necessário sobretudo para o preparo da merenda escolar, pode ser compreendida como aquisição de material de consumo normal nas escolas, não havendo óbice para que o Município aplique recursos das contas FUEFUM (escolas de ensino fundamental) e MDE (escolas de ensino fundamental e/ou educação infantil) na referida aquisição. Inclui-se apenas o lembrete de que, por se tratar de conta vinculada ao FUNDEF, pelo menos 60% dos recursos do FUEFUM devem ser obrigatoriamente aplicados na remuneração do magistério. Por fim, convém registrar uma vez mais que os recursos oriundos das referidas contas devem ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, sendo que no caso da conta MDE os recursos podem ser empregados também na educação infantil. Portanto, o Município deve se resguardar no sentido de que o gás de cozinha porventura adquirido com tais recursos não seja utilizado em finalidades diversas, sob pena de imposição de sanção por parte do Tribunal de Contas.

Por sua vez, no ProcessoTC-8952/2010, que ensejou o **Parecer em Consulta nº 009/2013**, esta Corte decidiu por **não considerar como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas feitas em prol de**

alimentação escolar (programas suplementares de alimentação). O entendimento assentado e ainda em vigor, concluiu, que embora o artigo 70, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Lei nº 9394/96, trate da possibilidade de incluir como de manutenção e desenvolvimento de ensino as atividades meio necessárias ao seu funcionamento, bem como, a manutenção de bens e serviços vinculadas ao ensino, o seu artigo 71, inciso IV, exclui, expressamente, as despesas relacionadas à merenda escolar. Vejamos os principais trechos que embasaram a decisão:

“Trata o presente feito de consulta formulada pelo Sr. Javan de Oliveira Silva, na qualidade de Prefeito Municipal de Ibitirama, cuja indagação transcrevemos a seguir: PODERIA UM MUNICÍPIO UTILIZAR RECURSOS FINANCEIROS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO PARA EFETUAR PAGAMENTOS DE DESPESAS COM MERENDA ESCOLAR, EM FUNÇÃO DAS ALTERAÇÕES LEGAIS PROPOSTAS NA MP 339/06, E QUE NÃO FORAM ACATADAS PELO CONGRESSO NACIONAL, QUANDO DA CONVERSÃO DA CITADA MP NA LEI FEDERAL Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007?”

(...)

O salário-educação, que ingressou no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei n. 4.440/64, já tem hoje, feição constitucional. A referida contribuição está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, com redação dada pela EC n. 53. Vejamos o texto constitucional: 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. (...) § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 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. A partir do texto constitucional, pode-se compreender o salário-educação como uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. A Lei n. 9.766/98 (que regulamenta o salário-educação), em seu art. 8º, esclarece que o salário-educação também pode ser aplicado na

educação especial, desde que vinculada à educação básica. É regra de hermenêutica que o parágrafo de um dispositivo deve ser interpretado segundo o caput, registrando uma exceção àquilo que o caput estabelece ou especificando um tema tratado de forma mais ampla no enunciado da norma. É esta segunda hipótese que se verifica em relação ao art. 212 da CF e seu parágrafo 5º. Assim, faz-se necessária a verificação, junto à legislação, acerca do que é considerado como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, ensino este, no caso do município, que corresponde à educação básica. A Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabelece em seu art. 70 quais ações são consideradas 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. Entendemos, assim, que todos os tipos de despesas acima listadas podem ser custeadas com os recursos da quota-parte municipal do salário-educação. Não são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, entretanto, as despesas listadas no art. 71 da LDB, 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 infraestrutura, 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. (grifou-se). **Como os recursos do salário- educação devem ser utilizados em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e como a LDB não considera a merenda escolar como tal, entende-se pela impossibilidade da aplicação da quota-parte do município em gastos com merenda escolar.** O consultante contextualiza sua dúvida em função de uma vedação, existente na MP n. 339/06, de utilização do salário- educação para o pagamento de pessoal e alimentação escolar, ou qualquer outra forma de assistência social. Na conversão da citada medida em lei (Lei n. 11.494/2007), foi retirada do texto a proibição expressamente mencionada, o que teria gerado a dúvida formulada perante esta Corte. Entende-se que a dúvida, embora compreensível, resolve- se a partir da leitura dos textos legais acima explicitados, pois embora a vedação expressa contida na MP n. n. 339/06 não tenha sido reproduzida no texto da Lei n. 11.494/2007, a LDB (Lei n. 9.394/96) continua em vigor, dispondo, como já exposto, **que não será considerada despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino a que se fizer em prol de alimentação escolar (programas suplementares de alimentação).** No mesmo sentido, o Tribunal de Contas de Santa Catarina editou o Prejulgado n. 2093, cuja publicação no Diário Oficial se deu em 01/04/2011, ou seja, após a edição da Lei n. 11.494/2007, senão vejamos: Os recursos do salário- educação não podem ser utilizados para custear despesas com alimentação escolar, pois o art. 71, da Lei (federal) n°. 9.394/96 exclui os programas suplementares de alimentação como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Conclui-se, portanto, que a quota-parte do município dos recursos do salário- educação não deve ser usada em gastos com merenda escolar, pois, independente do silêncio da Lei n. 11.494/2007 sobre o tema, persiste a vedação da LDB (Lei n. 9.394/96), válida e vigente.*

Em relação a inclusão de insumos (gás, utensílios, equipamentos, etc.) utilizados na escola para fins de processamento e preparação da merenda escolar, vê-se que o entendimento pela possibilidade de sua inclusão como MDE encontra-se em consonância, inclusive, com a interpretação exposta no documento denominado Novo Fundeb - Perguntas e Respostas (2021), confeccionado pelo Governo Federal (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação):

“5.11. Despesas com aquisição de eletrodomésticos e utensílios utilizados na escola, para fins de processamento/ preparação da merenda escolar, podem ser custeadas com recursos do Fundeb?

Sim, desde que para contemplar escolas da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição, visto que estes equipamentos são considerados como integrantes do conjunto de equipamentos e utensílios necessários à garantia do adequado funcionamento da unidade escolar. Essas despesas, no entanto, devem ser custeadas com a fração dos 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundeb. (...)

11.18. Os utensílios e equipamentos usados para a preparação da Alimentação Escolar podem ser pagos pelo Fundeb (Ex.: balanças, pallets, fogão, gás etc.)?

Sim, por se constituir aplicação em ações relacionadas ao uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino, consoante dispõe o art. 70, III, da Lei nº 9.394/1996. Na tabela de finalidade, enquadra-se a de nº 9 ou nº 15, conforme o caso. * Essa resposta pode sofrer alteração em caso de publicação de nova Portaria Conjunta, em razão da normatização do novo Fundeb.”

No que concerne à dúvida do Consulente sobre as despesas realizadas com as prestações de serviços necessárias à preparação da merenda escolar entendeu o Núcleo técnico e o corpo ministerial pela proibição de se computar como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE os gastos relacionados à alimentação escolar, ainda que excepcionados os equipamentos e utensílios necessários ao funcionamento da unidade escolar.

Divergindo, com as devidas venias da douta área técnica e visando uma melhor compreensão e maior clareza na elucidação dos questionamentos formulados, entendo por ser pertinente segmentar as respostas, destacando as despesas que podem, das que não podem ser computadas como MDE.

De fato, tem-se que há casos em que, gradativamente, a mão de obra utilizada para o preparo da alimentação dos alunos (merendeiras) vem sendo substituída e desempenhada por empresas contratadas pelas administrações.

O que observo é uma mudança no vínculo entre esses profissionais e a administração pública contratante. Passam de então servidores, para funcionários contrados (terceirizados). Porém, o fim precípua de suas atribuições, quais sejam, preparo e processamento da merenda escolar, permanecem os mesmos.

Nessa perspectiva, entendo que as atividades de processamento e preparação da merenda escolar classificam-se como atividades-meios necessárias ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por conseqüência, inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Toledo Jr e Ciquera Rossi em seu Artigo “As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino”², publicada na Revista do Tcu 107, *defendem que a merendeira é, sem sombra de dúvida, profissional da educação, vinculada funcionalmente aos órgãos do ensino e paga à conta de dotações legalmente atribuídas ao setor em questão. Aqui, vale refletir, os custos salariais da merendeira, como antes se viu, agregam-se, sim, à despesa de MDE, possibilidade que, de outro lado, não beneficia outros gastos dos programas suplementares de alimentação, entre os quais a compra de gêneros alimentícios, de equipamentos para a cozinha-piloto, de combustível para a frota que distribui a merenda (art. 71, IV, LDB).*

Nesses termos, apreendo que, em relação às **despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar**, tais como, as **com gás, utensílios, equipamentos e mão de obra**, as mesmas podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em consonância com o art. 70, V da LDB e com o Parecer em Consulta 018/2004. Ressaltando-se, todavia, no que tange às despesas com contratação de mão de obra para a preparação da merenda escolar, que os valores dos contratos de **terceirização desta mão de obra deverão ser computados como Despesas de Pessoal, conforme dispõe o art. 18, §1º da Lei Complementar Federal nº 101/2001 e em convergência com o Parecer Consulta 013/2001.**

² Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:k4LC7YJ1-qoJ:https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/496/563+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>
acesso em: 17/11/2021

De modo oposto, as despesas realizadas com a aquisição de **gêneros alimentícios, não podem ser computadas** como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, por força da vedação prevista no art. 71, IV da LDB e em linha com o Parecer Consulta 009/2013.

III - CONCLUSÃO:

Diante do exposto, divergindo da conclusão apresentada pela a área técnica deste Tribunal e do posicionamento do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que este Plenário aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração de Vossas Excelências.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas no voto, em:

1. Quanto ao mérito relativo aos questionamentos da Consulta, RESPONDÊ-LA nos seguintes termos:

1.1 As despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar, tais como, as com gás, utensílios, equipamentos e mão de obra, podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em consonância com o art. 70, V da LDB e com o Parecer em Consulta 018/2004. Ressaltando-se, todavia, no que tange às despesas com contratação de mão de obra para a processamento e preparação da merenda escolar, que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra deverão ser computados como Despesas de Pessoal, conforme dispõe o art. 18, §1º da Lei Complementar Federal nº 101/2001 e em convergência com o Parecer Consulta 013/2001.

1.2 As atividades de processamento e preparação da merenda escolar classificam-se como atividade-meio necessária ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por conseqüência, inerente à

manutenção e desenvolvimento do ensino.

1.3 As despesas realizadas para a aquisição de gêneros alimentícios, não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, por força da vedação expressa prevista no art. 71, IV da LDB e em linha com o Parecer Consulta 009/2013.

- 2. Dar CIÊNCIA** ao consulente, na forma regimental;
- 3. ENCAMINHAR**, ao consulente, cópia digitalizada do Parecer em Consulta firmado neste processo;
- 4. ARQUIVAR** os autos, após certificado o trânsito em julgado.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO – Senhor presidente, vou relatar na ordem da pauta. O primeiro processo que relato é o Processo 3345/2021. E uma consulta. Consulente: Vitor Amorim de Angelo, Secretário de Estado de Educação. É uma consulta formulada, perguntando se “...é possível computar em MDE, Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Fonte 0102, despesa relativa a notas fiscais de serviços emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar”. Eu vou aqui fazer uma construção, trazer uma construção pra vocês, acerca dessa temática. Me aprofundi bastante, conversei com bastante gente. Depois de uma conversa com o conselheiro presidente Rodrigo Chamoun, resolvi apresentar uma proposta de voto, de parecer consulta, uma proposta para o nosso parecer, em que mantém o entendimento do Tribunal de Contas face ao registro dessas empresas. Qual seja, o entendimento de que não é possível aplicar recursos de alimentação, recursos utilizados para aquisição de alimentação em

manutenção e desenvolvimento do ensino. E que sim é possível, e aqui eu divirjo da área técnica parcialmente porque a área técnica respondeu à pergunta formulada sendo uma coisa só. E estou fracionando o questionamento. Porque quando pergunta a nota fiscal de serviço, tá fazendo, no meu entendimento, uma separação do produto alimentação, alimentos. E por que eu faço isso? Porque há parecer consulta do Tribunal de Contas identificando que instrumentos, equipamentos utilizados na preparação da alimentação escolar poderiam sim ser utilizados e adquiridos com manutenção e desenvolvimento do ensino. E também os municípios já trazem, em suas prestações de contas, a utilização de recursos para pagamento de pessoal, envolvido na preparação da alimentação escolar, em manutenção e desenvolvimento do ensino, ficando de fora apenas os alimentos. E aí, desse modo, a minha proposta é nesse sentido, de que *“As despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar, tais como, as com gás, utensílios, equipamentos e mão de obra, podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em consonância com o art. 70, inciso V, da LDB. Ressaltando-se, todavia, no que tange às despesas com contratação de mão de obra para a processamento e preparação da merenda escolar, que os valores dos contratos de terceirização deverão ser computados como Despesas de Pessoal, conforme dispõe o art. 18, § 1º, da LRF. As atividades de processamento e preparação da merenda escolar classificam-se como atividade-meio necessária ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por consequência, inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino. As despesas realizadas para a aquisição de gêneros alimentícios, não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por força da vedação expressa prevista no art. 71, inciso IV, da LDB 45em linha com o Parecer Consulta 009”*. Assim ficou a resposta, senhor presidente. Mas eu gostaria muito da atenção dos senhores. E gostaria de ter as notas taquigráficas neste debate que aqui quero fazer com vossas excelências. Porque este assunto me suscitou muitos questionamentos. A merenda escolar ela entra no universo da escola, no ambiente escolar, por força da necessidade de atender os filhos das periferias, dos filhos das famílias em vulnerabilidade, que não tinham esse nome, dos filhos das famílias pobres, à época, por meio do caixa escolar. O caixa escolar era um caixa, uma caixa que recebia doação de terceiros, de alimentos, para que esses alimentos fossem dados em forma de merenda àquelas pessoas que estavam passando fome. Então isso nós

estamos falando de muitos e muitos anos atrás, muitas e muitas décadas atrás. Quando não existia, ainda, a política de assistência social implementada, nós tínhamos ações voluntárias, caracterizadas como ação social. E nesse bojo que a merenda entra no espaço escolar. Muitas evoluções aconteceram. Nós tivemos o advento da política de assistência social, e nesse contexto não muda, no meu entendimento, a forma de enxergar a alimentação no ambiente escolar. E, aqui, quero trazer a evidência da minha percepção com algumas particularidades legislativas. Por exemplo, no art. 212 da Constituição Federal, no § 4º, ele fala que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, previstos no art. 208, inciso VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. Então, dos quatro programas suplementares, previstos no art. 208, que serão eles: material didático, transporte e alimentação e assistência à saúde; alimentação e assistência à saúde são aqueles que não poderão ser utilizados com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. E percebam que é utilizada a expressão “alimentação” apenas. Se nós formos à LDB pra fazer a verificação da LDB, no art. 71, onde há a proibição expressa, não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação, assistência médica, odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social. Então perceba que aqui também a estruturação da política pública de assistência social está presente nessa forma de apresentação do texto que trata dos programas suplementares de alimentação. Para além disso, no art. 70, onde se inclui as despesas que poderão ser realizadas com manutenção e desenvolvimento do ensino, está lá *“aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, e realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”*. Por que eu trago isso? No vocabulário brasileiro “fome” é uma palavra que tem vários significados diferentes. E não foi conceituada alimentação escolar efetivamente para efeitos de aplicação na política educacional. Nós vimos recentemente uma série de notícias da BBC relatando casos de estudantes que manifestavam fome no ambiente escolar. Isso não faz da fome das pessoas que estão em estado de insegurança alimentar um problema educacional. Ele é um problema socioassistencial. E na política socioassistencial há a evidenciação de que – estou abrindo aspas da Constituição - “o estado deverá prestar assistência a quem dela precisar”. Então se eu estou dizendo que o

programa suplementar de alimentação tem esse caráter, evidentemente que não pode ser aplicado com recursos da educação. Inclusive, vou além, a elegibilidade de estudantes das redes públicas para ofertas de cestas de alimentos, sejam elas Cestas Básicas, Cesta Verde, ou qualquer tipo de cesta de alimento, também é uma incorreção do ponto de vista da efetividade da política pública. Porque nem todos os estudantes de escolas públicas são vulneráveis de renda e estão em estado de insegurança alimentar. Então nessa concepção realmente não é possível que seja utilizado recurso da educação. Porém, o estudante, no ambiente escolar, ele tem uma outra fome, que não é essa fome estrutural que o mantém em estado de insegurança alimentar, ele tem a fome pontual. O estar com fome, que eu e você sentimos quando temos um intervalo, entre as nossas refeições, aprofundado. E com essa fome, o seu aprendizado, a sua fixação de saber, ela é prejudicada. Dessa forma, aquele alimento distribuído no ambiente escolar para matar essa fome pontual, que deve ser universal para todos os estudantes, porque todos eles estariam com a privação de alimentos no intervalo de horas por conta do período de permanência na escola, essa prejudicaria a aprendizagem se não fosse ofertada. Se prejudicaria a aprendizagem a não oferta, devo dizer que ela é importante para o processo de aprendizado. Então, alimentação escolar deveria ser conceituada no nosso arcabouço legislativo. E aí sim, esse alimento, fruto do alvo objeto de alimentação escolar deveria sim ser computado como recurso de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Mas se eu fizesse esse exercício hermenêutico que estou fazendo com os senhores aqui para justificar todo esse pensamento que estou fazendo, talvez a minha interpretação viesse acompanhada de uma ação quase que legislativa, o que ultrapassaria a nossa competência. Mas eu quero fazer um registro nesta sessão porque entendo que este debate é necessário que seja feito. E por isso eu pedi essas notas taquigráficas, porque entendo que elas precisam ser distribuídas a outros atores que refletem, debatem e têm a competência e a prerrogativa de votar políticas educacionais para que faça a observância dessa questão. Porque entendo eu que deveria a alimentação escolar, necessária para o processo de aprendizagem, mas aquela que é ofertada apenas no ambiente escolar, e não ofertada fora dele, mesmo que em momentos excepcionais. E a pandemia, ela nos ensinou. É evidente que nós não vamos aqui condenar nenhum gestor que distribuiu cestas de alimentos com recursos do PNAE no período de pandemia para os estudantes. Nós não faremos isso! Porém, isso nos dá margem para nós

identificarmos aquilo que deve ser feito em relação à política e à essa distribuição, por quê? Muitos municípios complementaram com recursos próprios alimentação para dar a estudantes que não necessitavam receber essa complementação. Então, recursos próprios do Tesouro, de municípios, enfim, foram destinados a pessoas que não precisavam em um tratamento socioassistencial. Então esse é o tipo de aprendizado que nos chega também, a exemplo do que aconteceu na pandemia. Só que isso também não acontece só em ambiente pandêmico. Eu queria trazer aqui. Peço desculpas a vocês, por trazer um tema fora do processo de consulta, com uma certa pertinência, mas pra fazê-los, também, compreender que eu conversei com muitas pessoas para trazer esses elementos aqui ao processo. Muitas dúvidas foram colocadas. E por conta de não ter, primeiro não querer legislar o que extrapolaria a nossa competência. E depois, por não conseguir calcular as consequências de dar uma decisão diferente da manutenção do entendimento que hoje temos, e que tá bastante sedimentado, eu trago o voto no formato que trouxe para apreciação de vossas excelências. Obrigado pela atenção de todos! Mais uma vez, peço desculpas se me excedi no tempo pela pauta. Me perdoe!

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – Coloco em discussão. Como vota o conselheiro Carlos Ranna?

O SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO – Presidente, eu acompanho o relator.

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Presidente, eu vou parabenizar o entusiasmo do relator pela matéria. Ela é realmente instigante. Eu confesso que aprendi muito com a exposição de vossa excelência. E vou acompanhar integralmente.

O SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Acompanho aí. E acompanho o conselheiro Sérgio Aboudib, quando registrou a disposição do conselheiro, o entusiasmo pelo tema. Inclusive, o conselheiro estará participando de grupos, já participa, e vai continuar participando em grupos em nível nacional, nosso sistema de controle externo, no tema específico da educação. Isso é muito importante para nós. Acompanho.

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES – Presidente, eu também me alio às palavras do conselheiro Aboudib e Domingos Taufner. E acompanho o relator.

O SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA – Parabenizo o relator. E acompanho o relator.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – Eu também acompanho. Parabenizo-o! É muito importante essa profundidade com que o conselheiro Rodrigo Coelho trata desse tema. Muitos desafios pela frente. Certamente essas posições nossas iluminarão o debate nacional no IRB, sobretudo agora, com a participação de vossa excelência. **(final)**

1. PARECER EM CONSULTA TC-041/2021:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas no voto, em:

1.1. RESPONDER nos seguintes termos, quanto ao **mérito relativo aos questionamentos da Consulta**:

1.1.1. As despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar, tais como, as com gás, utensílios, equipamentos e mão de obra, podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em consonância com o art. 70, V da LDB e com o Parecer em Consulta 018/2004. Ressaltando-se, todavia, no que tange às despesas com contratação de mão de obra para a processamento e preparação da merenda escolar, que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra deverão ser computados como Despesas de Pessoal, conforme dispõe o art. 18, §1º da Lei Complementar Federal nº 101/2001 e em convergência com o Parecer Consulta 013/2001.

1.1.2. As atividades de processamento e preparação da merenda escolar classificam-se como atividade-meio necessária ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por conseqüência, inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

1.1.3. As despesas realizadas para a aquisição de gêneros alimentícios, não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, por força da vedação expressa prevista no art. 71, IV da LDB e em linha com o Parecer Consulta 009/2013.

1.2. DAR CIÊNCIA ao consulente, na forma regimental;

1.3. ENCAMINHAR, ao consulente, cópia digitalizada do Parecer em Consulta firmado neste processo;

1.4. ARQUIVAR os autos, após certificado o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 23/11/2021 - 60ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões