

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA

COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 02 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Informação Técnico-Jurídica CAO Educação/MPRJ nº 003, expedida em 09 de agosto de 2019.

Ref.: EA MPRJ nº 2017.00064081

Assunto: Financiamento da Educação. Salário-Educação. Natureza jurídica. Fonte adicional de custeio. Finalidade das despesas. Financiamento das ações, projetos e programas da educação básica pública. Vinculação aos arts.70 e 71 da Lei 9394/96. Depósito regular e permanente dos recursos em conta específica de gestão exclusiva da Secretaria de Educação. Descumprimento sujeito à recomposição do déficit verificado. Improbidade Administrativa. Prejuízos ao padrão mínimo de qualidade do ensino.

SUMÁRIO:

- 1. Introdução.**
- 2. O Salário-Educação, sua natureza jurídica e referências normativas.**
- 3. Da conta específica de gestão exclusiva do Secretário de Educação e de depósito permanente dos recursos.**
- 4. Das despesas passíveis de custeio pelo salário-educação.**
- 5. Das diligências destinadas à fiscalização dos recursos.**
- 6. Conclusões.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA

COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 02 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

1. Introdução.

A presente Informação Técnico-Jurídica, cuja emissão encontra fundamento legal nas disposições dos art. 33, inciso II, da Lei 8.625/1993, e art. 44, inciso II, da LCE 106/2003, tem por objetivo subsidiar, sem qualquer caráter vinculativo, a atuação dos Promotores de Justiça com atribuições para a proteção do direito à educação no contexto do financiamento da educação.

Será objeto de análise o Salário-Educação enquanto fonte adicional do financiamento da educação básica, sua natureza jurídica, o balizamento legal para análise das despesas passíveis de custeio com a fonte de recurso em comento, a obrigação legal da existência de conta específica para depósito regular e permanente dos recursos, de gestão exclusiva do Secretário de Educação e as sanções pelo descumprimento do regramento jurídico, como forma de contribuir para a compreensão e alcance de cada uma das questões destacadas nos limites da atuação do Ministério Público.

2. O Salário-Educação, sua natureza jurídica e referências normativas.

O salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, nos termos do § 5º do art. 212 da CRFB:

§ 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](#))

A contribuição social em análise foi regulamentada pelo artigo 15 da Lei 9.424/1996, posteriormente disciplinada pela Lei 9.766/1998, com alterações trazidas pela Lei 10.832/2003, nos seguintes termos:

Art 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA

COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 02 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, 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 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental**. (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)

Forçoso reconhecer que, a despeito da expressa e estrita referência ao “ensino fundamental” pela legislação supracitada, a edição da Emenda Constitucional n.53/2006, que se prestou exclusivamente a alterar o dispositivo para substituir e expressa “ensino fundamental público” por “a educação básica pública” em razão da modificação, pela mesma Emenda, do art.60 do ADCT, que alterou o FUNDEF para FUNDEB, autoriza a aplicação dos recursos, de forma ampla, **a todas as etapas da educação básica pública**.

No que toca à destinação dos recursos do salário-educação, portanto, o regramento jurídico limita a aplicação dos recursos às **ações, projetos e programas vinculados à educação básica pública, vedada apenas a sua utilização para pagamento de pessoal (Lei 9.766/1998)**.

No mesmo sentido o Decreto 6.003/2006, que no seu art.9º, define:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA

COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 02 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Municípios para financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica.

3. Da conta específica de gestão exclusiva do Secretário de Educação e de depósito permanente dos recursos.

A Lei 9.766/1998 determina que as contas específicas dos Estados e Municípios destinadas à movimentação das quotas do salário-educação serão abertas pelo FNDE e mantidas pelos entes em **instituição financeira oficial**, devendo referidas contas serem abertas no **CNPJ das Secretarias de Educação** dos respectivos entes, conforme explicitado no art.9º do Decreto 6.003/2006, para crédito automático e mensal em favor dos referidos órgãos setoriais¹.

Cumprido destacar a impossibilidade de transferência dos recursos do salário-educação da respectiva conta específica para outras contas do ente público, tratando-se de **recursos de depósito permanente**².

Desse modo, a transferência de recursos da conta específica (conta salário-educação) para a conta única do tesouro (CUT) ou outra correspondente (recursos próprios ou outra) é medida ilegal, sendo necessária a quantificação do total de recursos transferidos no período objeto de investigação, a fim de que o déficit apurado na conta Salário-Educação possa ser recomposto pelo ente público com recursos próprios, uma vez que a sua transferência para a conta do tesouro impede o correto controle da aplicação dos valores transferidos em despesas com MDE passíveis de custeio pela fonte adicional de financiamento em análise, tudo sem prejuízo da responsabilização dos agentes por ato de improbidade administrativa.

4. Das despesas passíveis de custeio pelo salário-educação.

Uma vez que o salário-educação tem natureza de contribuição social, pertence atentar para a finalidade da espécie tributária em comento, com base no disposto nos artigos 149, 194 e 195 da CRFB.

Conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal³, é da União a competência para instituição da tratada contribuição social geral, uma vez que art. 149

¹ O Art.8º do Decreto-Lei 1.805/80, que dispõe sobre a transferência aos Estados, Distrito Federal e Municípios das quotas-partes dos recursos tributários arrecadados pela União, prevê que as parcelas do salário-educação serão creditadas nos mesmos prazos previstos nos arts. 1º e 2º do mesmo diploma legal.

² [TCE/SC-10/00765056](#). Rel. Cons. Luiz Roberto Herbst. Para o Relator restou caracterizada a infração, pois "é irregular a transferência, ainda que temporária, de recursos do salário-educação da conta corrente específica para outra conta do ente público."

³ [RE nº138.284-8/CE](#).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA

COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 02 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

da CRFB, ao se referir à competência tributária da União relativamente a contribuições, permitiria a instituição, não somente das contribuições sociais para o financiamento da seguridade social (art.195), das contribuições sobre intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, mas de outras contribuições sociais que tivessem a finalidade de financiar quaisquer dos direitos sociais previstos na Constituição da República.

Por ocasião da decisão prolatada na ADI nº2.556-2/DF⁴, que examinava a constitucionalidade das contribuições instituídas pela Lei Complementar nº110 de 29 de junho de 2001, o relator, Ministro Moreira Alves, classificou as espécies em debate como “contribuições sociais gerais”, fundamentadas na competência outorgada pelo art. 149 e que tinham finalidade eminentemente social - atender ao direito referido o inciso III do art.7º da Constituição da República:

“E, em assim sendo, pelo menos em exame compatível com a apreciação do pedido de liminar, enquadram-se as duas contribuições sociais instituídas pela LCP nº 110/2001 na subespécie contribuições sociais gerais, que se submetem à regência do art. 149 da Constituição, e não à do art. 195 da Carta Magna.” (p. 14 do voto do relator).

O julgamento em questão reforça a competência da União para instituir contribuições destinadas a financiar os direitos sociais previstos nos arts. 6º e 7º da CRFB, com a edição de lei ordinária e respeito à anterioridade, ainda que se trate, in casu, de contribuição social já existente quando da promulgação da CRFB 1988 e, por ela, expressamente mantida⁵.

Compreendida, portanto, a natureza jurídica do salário-educação, nos parece imprescindível, para a compreensão de sua finalidade e, por consequência, para a identificação das despesas passíveis de custeio pela referida fonte de financiamento, uma breve análise histórica quanto à sua instituição.

Instituído pela Lei 4.440 de 27/10/1964⁶, o salário-educação foi criado para que as empresas contribuíssem para o custeio da educação primária dos filhos de seus empregados. Posteriormente, foi incluído na Constituição de 1967 (art. 178, regulado pelo Decreto-Lei nº1.422 de 23/10/1975), tendo sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e estabelecida sua natureza tributária.

⁴ [ADI nº2.556-2/DF.](#)

⁵ [ADI 1.417/DF.](#)

⁶ [Art. 1º](#) é instituído o salário-educação devido pelas empresas vinculadas à Previdência Social, representado pela importância correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA

COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 02 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Não se trata aqui de recursos públicos, mas do financiamento do direito social pela própria sociedade, a partir da escolha do Constituinte Originário, pautada pelo princípio da solidariedade social, que impõe ações positivas ao Estado nas respectivas áreas e legitimam, em caráter secundário, a cobrança das contribuições. Trata-se, portanto, de fonte adicional de recursos oriundos das empresas privadas, recolhidos ao INSS ou ao FNDE (art. 4º da Lei 9.766/1998), para o custeio de despesas inerentes à educação básica.

Importa relembrar as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, que dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal pelos gestores públicos brasileiros, no sentido de que:

Lei Complementar nº 101/2000

Art. 8º - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

*Parágrafo único. **Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.***

Estabelecidas as premissas acima, tem-se que a aplicabilidade da contribuição social será balizada pela **finalidade da despesa**, de modo que deve atender aos seguintes parâmetros:

i) Financiamento de ações, projetos e programas da educação básica pública:

Considerada a finalidade legal do salário-educação, contribuição social consistente em fonte adicional de financiamento das ações, projetos e programas da educação básica, resta claro que a essência da norma é a de permitir, de forma complementar, o custeio de ações que se encontrem inseridas em projetos e programas relativos a esse nível da política pública educacional.

O custeio de despesas desvinculadas de projetos e programas educacionais da educação básica vai de encontro à *ratio* do sistema jurídico de instituição e disciplina do salário-educação.

Destaque-se que os sistemas de ensino são constituídos pelos estabelecimentos de ensino (escolas) e pelos órgãos municipais de educação (LDB, art. 18, incisos I e III), sendo que, dentre estes últimos, estariam inseridos,

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA

COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 02 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

exemplificativamente, secretarias de educação e conselhos de educação, tudo nos termos do que a legislação local dispuser, de forma que as despesas inerentes ao próprio funcionamento das estruturas do sistema de ensino poderiam ser custeadas pela contribuição social em análise, ressalvadas as despesas com esporte e cultura, nas hipóteses em que as Secretarias de Educação atendam também a outras áreas.

ii) Respeito às áreas de atuação prioritárias de cada ente federado:

À conta dos recursos do salário-educação, poderão ser financiadas todas as ações, programas e os projetos que se coadunem com o cumprimento dos ditames constitucionais vinculados à educação básica, em especial a divisão de competências entre estados e municípios, conforme dispõe o art. 211, parágrafos 2º e 3º da CRFB⁷ e arts. 9º a 11 da LDB.

iii) Vinculação aos arts. 70 e 71 LDB:

A despeito da menção genérica à fonte de financiamento adicional da educação básica, há que se considerar que a previsão constitucional do salário-educação se encontra inserida em um dos parágrafos do artigo 212, que prevê a aplicação mínima da receita de impostos na “manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Uma interpretação sistemática permite concluir que as despesas custeadas com o salário-educação não devem se distanciar da finalidade da garantia de universalização, equidade e qualidade do ensino, materializada através de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que inseridas no contexto das ações, projetos e programas da educação básica.

Desse modo, despesas com aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, poderiam ser custeadas com recursos do salário-educação, face aos citados ditames do art. 70 da LDB e em decorrência de estarem vinculados a programas, projetos ou ações inerentes, no âmbito municipal, à educação básica.

iv) Programa suplementar de alimentação, material didático-escolar, transporte e assistência à saúde.

⁷ TCE/RS, Processos nº [926-02.00/07-0](#) e [6898-0200/11-2](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA

COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 02 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

A despeito de sua vinculação aos arts.70 e 71 da LDB, tendo em vista a norma revista nos arts. 212, parágrafo 4º e art. 208, VII da CRFB, não há vedação ao financiamento, com os recursos do salário educação, dos **programas suplementares de alimentação, material didático-escolar, transporte e assistência à saúde, por expressa previsão constitucional.**

v) São vedadas:

v.1) Despesas de pessoal (art. 7º, Lei 9766/1998):

Por expressa disposição legal, considerada a natureza de despesa corrente, é vedado o custeio de despesas de pessoal e encargos sociais.

v.2) Despesas com escolas privadas de qualquer nível de ensino, ainda que conveniada ao poder público;

v.3) Despesas com ensino superior (público ou privado);

v.4) Despesas da Seguridade Social;

v.5) Despesas consideradas para cumprimento do percentual de MDE.

5. Das diligências destinadas à fiscalização dos recursos.

As liberações de recursos recebidos a título de Salário-Educação devem ser verificadas a partir de consultas aos sites públicos⁸ e dos extratos bancários das respectivas contas específicas, sendo instituição bancária oficial o Banco do Brasil, em cotejo com os dados apresentados nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), o que possibilita a aferição dos valores mensais repassados pelo FNDE ao ente público, bem como a eventual existência de inconsistências entre os valores informados.

⁸ Sistema de Controle de Materiais Didáticos (Simad) do FNDE
(https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA

COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 02 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Os dados constantes dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária possibilitam ainda a aferição dos valores **liquidados** pelos entes públicos frente aos valores recebidos pelo FNDE a título de Salário-Educação. As diferenças eventualmente apuradas entre valores recebidos e pagos consistirão em valores inscritos em restos a pagar pelo ente público.

Os restos a pagar podem ser despesas públicas realizadas e não pagas no exercício financeiro, denominadas de restos a pagar processados. As despesas públicas não realizadas, mas que foram empenhadas e poderão ser realizadas e pagas no exercício financeiro seguinte são denominadas de restos a pagar não processados.

A aferição de restos a pagar, segundo os dados constantes do RREO, indicam comprometimento orçamentário dos recursos disponíveis em decorrência de despesas a serem pagas no mesmo exercício financeiro ou no exercício financeiro seguinte.

No que toca à qualidade da despesa, ou seja, sua adequação aos balizamentos legais (em especial os arts.70 e 71 da LDB), sugere-se a verificação dos empenhos realizados pelo ente público tendo como fonte de recursos o Salário-Educação. Despesas que não se enquadrem nos balizamentos apontados no item 3 da presente Informação Técnico-Jurídica podem ser compreendidas como despesas ilegais em razão da fonte de custeio.

Identificadas despesas que violem os balizamentos legais do Salário-Educação, estas deverão ser objeto de investigação específica, a partir da verificação dos processos de pagamento de despesas assim compreendidas, a fim de que seja apurado o seu valor total, devidamente atualizado, para fins de recomposição do déficit apurado com recursos próprios do ente público, sem prejuízo de eventual responsabilização por ato de improbidade administrativa.

6. Conclusões.

Caberá ao Ministério Público, enquanto estrutura de controle externo, nos termos dos arts. 127 e 129 da CRFB, a fiscalização da correta aplicação dos recursos recebidos a título de Salário-Educação, fonte adicional de financiamento da educação básica, devendo para tanto garantir que a integralidade dos valores recebidos pelo ente público sejam aplicadas em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino compreendidas em sua área de atuação prioritária, ressalvadas despesas com despesas de pessoal, não havendo vedação ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 02 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

financiamento dos programas suplementares de alimentação, material didático-escolar, transporte e assistência à saúde, por expressa previsão constitucional.

Para fins de investigação acerca da correta manutenção dos recursos em depósito permanente em contas específicas criadas para essa finalidade e da qualidade das despesas realizadas pelos entes públicos, sugerem-se as diligências apontadas nesta Informação Técnico-Jurídica.

Rio de Janeiro, 09 de agosto de 2019.



DÉBORA DA SILVA VICENTE
Promotora de Justiça
Coordenadora CAO Educação



RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE
Promotora de Justiça
Subcoordenadora CAO Educação