

*Direito Constitucional. Salário-educação. Contribuição recolhida pela União Federal e distribuída aos Estados para posterior redistribuição aos Municípios segundo a legislação regional. Verba fluminense recebida da União que não vem sendo repassada aos Municípios por ausência de lei dispor a respeito. Inconstitucionalidade por omissão.*

Processo MP 238/01

Origem: *Promotoria de Defesa da Cidadania da Capital*

Assunto: *Repasso de verbas do salário-educação aos Municípios*

*Ausência de norma estadual a tornar efetivo, para os Municípios fluminenses, o art. 314, § 4º, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade por omissão, sem prejuízo da possibilidade de outras providências em nível concreto pelo órgão de origem.*

#### **PARECER**

*Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça*

Cuida-se de expediente originado por representação da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro noticiando que o Estado do Rio de Janeiro não repassa aos seus Municípios qualquer percentual das verbas que recebe pelo salário-educação.

#### **PRELIMINARMENTE**

Não será demais, inicialmente, reconhecer a possibilidade de se propor Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão em nível estadual, não só por causa do permissivo expresso do art. 162, § 2º, de nossa Carta Estadual, como, ainda, pelos precedentes do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, que admitem aquela forma de controle em nível estadual, desde que prevista na respectiva Carta Estadual, como é o caso da nossa.

“RE 148283/MA - MARANHÃO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO

Publicação: DJ DATA: 07/12/00 PP-00050 EMENT

Vol. 02015-04 PP-00766

Julgamento: 08/08/2000 - Primeira Turma

## EMENTA

*Constitucional. Estado do Maranhão. Ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma da Carta Estadual. Acórdão do Tribunal de Justiça local, declinatório da competência para o Supremo Tribunal Federal. Alegada ofensa aos arts. 102, I, "a"; 125, § 2º; e 5º, XXXV, da Constituição Federal. Ação que a Carta Política do Estado do Maranhão, na conformidade do art. 125, § 2º, da CF, incluiu na competência do Tribunal de Justiça (art. 80, § 1º, I). Recurso extraordinário conhecido e provido."*

## DOS FATOS

1. A Carta Magna, em seu art. 211, § 5º, estabeleceu que "*O ensino fundamental terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação recolhida, pelas empresas, na forma da lei*".
2. Nossa Constituição Estadual, promulgada em 1989, por sua vez, em seu art. 314, § 4º, estabeleceu que "*O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhido, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental para seus empregados e dependentes*".
3. Ambas as Cartas, Federal e Estadual, ciosas da importância de um tal comando, ressaltaram que a proibição de vinculação prévia da receita de impostos não se aplica ao destino certo das verbas recolhidas como salário-educação (art. 167, IV, da CR, e 211, IV, da CE), que vão necessariamente financiar o ensino público fundamental.
4. Vê-se, então, facilmente, que o salário-educação foi criado declaradamente para financiar o ensino público fundamental, de modo que é da natureza e da essência deste tributo que o produto de sua arrecadação seja destinado efetivamente ao financiamento do ensino público fundamental, na forma que a lei dispuser a respeito.
5. Passado mais de um lustro, o art. 15 da Lei Federal 9.424/96 deu nova força normativa infraconstitucional ao salário-educação, o que hoje está centrado no art. 2º da Lei Federal 9.766/98, onde se remete à lei estadual a responsabilidade final pela regulamentação e aplicação do repasse de verbas do salário-educação aos Municípios para cumprir o fim constitucional a que destina aquele tributo.
6. Dispõe o art. 2º da Lei Federal 9.766/98 que "*A quota estadual do Salário-Educação, de que trata o art. 15, § 1º, II, da Lei 9.424/96, será distribuída entre o Estado e os respectivos Municípios, conforme critério estabelecidos em lei estadual*".
7. Já o art. 15, § 1º, II, da Lei Federal 9.424/96 dispõe que o INSS reterá 1% do salário-educação arrecadado em cada Estado e o restante será distribuído pelo

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e do Magistério, sendo de um terço a quota federal e dois terços a quota estadual, esta que “*será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados*”.

8. O art. 15, § 2º, da Lei Federal 9.424/96, que já trazia regras para a redistribuição da cota estadual entre Estado e seus Municípios, foi vetado pelo Exmo. Presidente da República, ao argumento de que essa redistribuição era matéria a ser regulada por lei estadual (doc. 10) – *precisamente esta que não existe no Estado do Rio de Janeiro e cuja omissão ora se reclama!*

9. Ou seja: é mensalmente distribuída a cada Estado a cota que lhe cabe do salário-educação (art. 15, § 1º, II, da Lei Federal 9.424/96), mas o Estado deve proceder à redistribuição desta cota também aos Municípios, na forma do que dispuser a lei estadual a respeito (art. 2º da Lei Federal 9.766/98) – sendo esta, aliás, uma decorrência direta das regras constitucionais que estabelecem ser encargo dos Municípios o ensino público fundamental e que, para tanto, impõem a colaboração material do Estado (artigos 308, *caput*, art. 308, § 3º, 311, I, II, e IX, 314, § 3º, 358, VI, da Constituição Estadual, e art. 60, § 1º, do respectivo ADCT).

10. O que tem ocorrido, porém, é que o Estado recebe normalmente sua cota mensal de salário educação mas nada repassa aos Municípios, em razão da ausência de lei que regulamente esse repasse.

11. Ora, o repasse de verbas do salário-educação não decorre apenas nem sequer primeiramente da Lei Federal 9.766/98, pois aos Municípios cabe atuar “*prioritariamente no ensino fundamental*” (art. 211, § 2º, da CR); que é financiado pelo produto do salário-educação e que, por isso mesmo, deve ser repartido com os Municípios.

12. A idéia necessária de colaboração entre Estado e Municípios no particular está ainda expressa no art. 211, § 4º, e no art. 60, § 1º, do ADCT – este último falando especificamente na “*distribuição de responsabilidade e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal*”, enquanto aquele obriga Estados e Municípios a definirem “*formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização de ensino obrigatório*” (assim considerado o ensino fundamental, cf. art. 208, I, da CR).

13. *Sobretudo, porém, ao que interessa mais de perto a esta RI*, o art. 308, I, II e IX, de nossa Carta Estadual, estabelece o dever comum do Estado e dos Municípios na prestação do ensino fundamental.

“Art. 308 - O dever do Estado e dos Municípios com a educação será efetivado mediante garantia de:

I - ensino público fundamental, obrigatório e gratuito, com o estabelecimento progressivo do turno único;

II - oferta obrigatória do ensino fundamental e gratuito aos que a eles não tiverem acesso na idade própria;

IX - atendimento ao educando, no ensino

fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;"

14. E o art. 308, § 3º, obriga a que o Estado preste assistência material aos Municípios nesse mister.

"Art. 308 - .....

§ 3º - O Estado prestará assistência técnica e material aos municípios para o desenvolvimento do ensino fundamental".

15. Como visto, porém, a relevante assistência material do repasse de verbas do salário-educação está sendo negada por falta de lei estadual que a discipline.

16. Já o art. 358, VI, de nossa Constituição Estadual reforça a obrigação de o Estado prover assistência material aos Municípios para a manutenção dos programas de ensino fundamental destes últimos.

"Art. 358 - Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República:

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e, ainda, atendimento especial aos que não freqüentaram a escola na idade própria;

17. Novamente, a cooperação financeira do Estado está faltando no particular, e somente a superveniência de uma lei estadual regulamentando a redistribuição da cota estadual (art. 15, § 1º, II, da Lei Federal 9.424/96) é que preencherá esta lacuna.

18. Ademais, e não menos importante, também o art. 314, § 3º, de nossa Carta obriga a que o Estado preste assistência material aos Municípios para o desempenho do múnus constitucional destes últimos de prover ensino público fundamental às populações locais, especificamente no que toca à alimentação e à assistência em geral dos educandos.

"Art. 314 - .....

§ 3º - Os programas suplementares de alimentação e assistência ao educando, no ensino fundamental, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e de outras dotações orçamentárias."

19. Assim, o financiamento do ensino público fundamental com verbas do salário-educação deve importar na disponibilização daquelas verbas para todo aquele que é constitucionalmente responsável pelo ensino público fundamental: Estados e Municípios.
20. Atualmente, contudo, apenas o Estado tem o ensino fundamental a seu cargo financiado com o salário-educação, pois recebe a cota estadual (art. 15, § 1º, II, da Lei Federal 9.424/96) e nada repassa aos Municípios fluminenses por falta de lei estadual que regulamente esta redistribuição (art. 2º da Lei Federal 9.766/98).
21. A prevalecer a omissão ora impugnada, continuará apenas o Estado tendo seu ensino público fundamental financiado por verbas do salário-educação, o que foge à letra e ao escopo do art. 314, § 4º, de nossa Carta, onde, ausente qualquer distinção entre o ensino público fundamental a cargo do Estado e aqueloutro a cargo dos Municípios, deve-se entender que o salário-educação financiará ambos (o que não está ocorrendo em nosso Estado, repita-se, pela ausência de lei estadual regulamentando o repasse, aos Municípios, das verbas que o Estado recebe pelo salário-educação).
22. Não se trata de simples ausência de lei regulamentar, pois já houve diversos projetos de lei levados à sanção do Exmo. Chefe do Poder Executivo, que entretanto os acabou vetando integralmente, vetos esses não derrubados pela Assembléia Legislativa.
23. Assim foi, *v.g.*, com o Projeto de Lei 387/99 (docs. 01 e 02) e com o Projeto de Lei 926/99 (docs. 03 e 04), ambos que expressamente destinavam-se a regulamentar “a distribuição da quota estadual do salário-educação entre o Estado e os Municípios, na forma do art. 212, § 5º, da Constituição Federal”, que equivale ao art. 314, § 4º, de nossa Constituição Estadual, cuja omissão em regulamentar ora se impugna.
24. Já o Projeto de Lei 889/99 – também destinado a regulamentar “a distribuição da quota estadual do salário-educação entre o Estado e os Municípios, na forma do art. 212, § 5º, da Constituição Federal”, que equivale ao art. 314, § 4º, de nossa Constituição Estadual, cuja omissão em regulamentar ora se impugna – não foi sequer encaminhado ao Exmo. Governador, tendo sido arquivado no âmbito do próprio Poder Legislativo (docs. 05 e 06).
25. Também visando a tornar efetivo o comando do art. 314, § 4º (que só se aperfeiçoará quando o ensino público fundamental a cargo dos Municípios estiver sendo financiado pelo salário-educação), ainda em andamento na Assembléia Legislativa existem o Projeto de Lei 1302/00 (doc. 07) e o Projeto de Lei 2.548/01 (doc. 08).
26. Segundo o acompanhamento que se pode fazer pela internet, o primeiro está parado há mais de três anos (doc. 07), enquanto o segundo foi recentemente distribuído à Comissão de Servidores Públicos (doc. 08).
27. O fato é que não há, ainda, lei regulamentando o repasse de verbas do salário-educação aos Municípios. Aliás, *o próprio Estado, declaradamente,*

*posiciona-se no sentido de que não tem feito este repasse apenas e tão-somente pela ausência de lei (doc. 09).*

### CONCLUSÃO

É, portanto, indiscutível que o Estado do Rio de Janeiro é omissor há mais de uma década em implementar, para os Municípios, o comando do art. 314, § 4º, da Constituição Estadual, pois só o Estado tem-se beneficiado com as verbas do salário-educação - embora os Municípios também tenham incumbência constitucional de promover o ensino público fundamental a ser financiado pelo salário-educação.

Ora, se é incumbência constitucional dos Municípios e do Estado promover o ensino fundamental (art. 211, §§ 2º e 3º, da CR), e se o ensino fundamental é de ser financiado pelo salário-educação, irrecusável que tanto o Estado como os Municípios devem receber verbas dessa contribuição social, *mas, pela ausência de lei estadual regulamentando o repasse aos Municípios, somente o Estado tem recebido ditas verbas, sem repassar qualquer quinhão aos Municípios, que assim não têm qualquer financiamento do salário-educação para o ensino público fundamental que promovem.*

A situação é deveras grave porque, como visto, a Exma. Chefia do Poder Executivo vetou projetos de lei que visavam a regulamentar a matéria disposta no art. 314, § 4º, da Constituição Estadual, e hoje ainda alega não cumprir aquele comando constitucional por falta de lei estadual regulamentadora (docs. 01 a 04 e 09).

Tendo a Assembléia Legislativa se abtido de derrubar os vetos apostos àqueles projetos de lei que tornariam efetivo o comando constitucional implicado, e tendo ela própria arquivado um projeto de lei com igual teor (docs. 05 e 06), até hoje o Estado do Rio de Janeiro ressenete-se da falta de lei regulamentadora do repasse das verbas do salário-educação aos Municípios, o que vem causando (como não poderia deixar de ser) imenso dano à educação pública fundamental em nosso Estado, onde grande parte dela é promovida pelos Municípios e não pelo próprio Estado (este, contudo, o único que tem recebido verbas do salário-educação!).

Pelo exposto, o parecer é no sentido de requerer seja *declarada a inconstitucionalidade por omissão* do Estado do Rio de Janeiro em tornar efetiva a norma constitucional estadual do artigo 314, § 4º, combinada com os artigos 211, IV, 308, I, II, e IX, 308, § 3º, 314, § 3º, e 358, VI do mesmo diploma e mais com o art. 2º da Lei Federal 9.766/98.

Sem prejuízo, malgrado inexistir lei (e com isso estar configurada a inconstitucionalidade por omissão), existe o Decreto 22.115/96 (doc. anexo), que não foi considerado nem pelo Governo (fls. 155/156) nem pelo órgão de origem ao remeter estes autos à Exma. Chefia Institucional (fls. 159/163), pelo que se alvitra a devolução dos mesmos para as providências que entender cabíveis.

Rio de Janeiro, 30 de maio de 2003.

EDUARDO SLERCA  
Promotor de Justiça Assistente

De acordo.

MARIA CRISTINA PALHARES DOS ANJOS TELLECHEA  
Procuradora de Justiça - Chefe da Assessoria de Direito Público

**Aprovo.** Redija-se minuta de inicial e devolvam-se os autos ao órgão de origem, para as providências que entender cabíveis em seu âmbito de atribuição.

CELSO FERNANDO DE BARROS  
p/ ANTONIO VICENTE DA COSTA JUNIOR  
Procurador-Geral de Justiça