

As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino

Flavio C. de Toledo Jr.,
Sérgio Ciquera Rossi

A não-aplicação dos mínimos constitucionais do ensino é omissão que acarreta inúmeros embaraços ao ente federado, entre os quais a intervenção de outro nível de governo (1), a impossibilidade de não mais ser contemplado com transferências voluntárias da União ou do Estado (2), a imputação de crime de responsabilidade ao ordenador da despesa (3) e, também, o possível parecer desfavorável dos Tribunais de Contas, juízo esse que, se confirmado pela Câmara dos Vereadores, enseja a inelegibilidade do Prefeito (4).

Vem daí a importância de o Município acautelar-se com o tipo de despesa inserida no ensino. Dependendo do nível de glosa das Cortes de Contas, a aplicação restará insuficiente, remetendo-se daí aos inconvenientes antes ditos.

Advinda da reforma educacional de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 1996) dispõe que os órgãos fiscalizadores examinem, com prioridade, o adequado financiamento do setor educacional (art. 73). Em tal marcha, vital a intervenção dos Tribunais de Contas no contexto ora em debate.

Sobredito regramento apresenta, em seu artigo 70, os gastos nomeados no art. 212 da Constituição: **os de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**. Da mesma forma, a LDB, logo em seguida (artigo 71), enuncia despesas estranhas ao setor, as quais, óbvio, são, de pronto, afastadas dos percentuais mínimos.

Nesse escopo, aquele artigo 70 também conceitua o que vem a ser despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): é a despesa realizada para garantir os objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, quer o infantil, o fundamental, o médio ou o superior.

Flavio C. de Toledo Jr. é Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Sérgio Ciqueira Rossi é Secretário-Diretor Geral e Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo



Fundamentada na divisão estatal que faz a Carta Política (art. 211, § 2º), a LDB estabelece que o Município aplique, pelo menos, 25% dos impostos na **educação infantil e no ensino fundamental**, cabendo a este último nível, no mínimo, 60% daquele piso ou, o que dá no mesmo, 15% da receita proveniente de impostos (art. 11, V).

Além disso, a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, determina que 60% do Fundo do Ensino Fundamental (FUNDEF) sejam destinados à remuneração do profissional do magistério fundamental (art. 60, § 5º da ADCT cc. art. 7º da Lei nº 9.424, de 1996).

No âmbito dessa aplicação em MDE, o primeiro dispêndio possível tem a ver com “remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da Educação” (art. 70, I, LDB). Aqui entram os custos salariais dos professores (inclusive leigos), dos profissionais que apóiam a atividade docente (diretor, supervisor, orientador pedagógico) e, ainda, dos servidores vinculados às atividades-meio do ensino (auxiliares administrativos, bedéis, secretários escolares, merendeiras).

Amparado em interpretação do Ministério da Educação - MEC, o egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, de forma pacífica, vem acolhendo a remuneração da merendeira na despesa mínima educacional. Dessa forma, pois, apesar de a LDB vedar a inclusão de programas suplementares de alimentação (art. 71, IV), 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).

De outro turno e considerando que, a teor do art. 29, da LDB, a educação infantil visa também “o desenvolvimento físico da criança de até 6 anos”, nesse enfoque conceitual do regramento da educação, há posições respeitáveis a admitir e outras a vetar a inclusão dos dispêndios com alimentação em creches. A questão é controvertida já que a possibilidade do gasto não está prevista no art. 70, tampouco impedida no art. 71 da LDB. Daí ter-se em princípio sustentável que tal gasto limita-se à alimentação de crianças em tenra idade, contribuindo, assim, para seu desenvolvimento físico.

Para hipóteses que alcançam sobretudo os municípios de maior porte, a estrutura administrativa da Secretaria da Educação pode também lidar com os ensinos médio e superior, níveis esses não conferidos constitucionalmente ao Município. Se assim for, os controles interno, externo e social precisam observar a glosa proporcional sobre a despesa daquela Secretaria; isso, em função percentual ao número de alunos daqueles níveis estranhos à despesa mínima da unidade local de governo.

Ocorrendo ganhos não previstos junto ao Fundo do Ensino Fundamental - FUNDEF, o Município pode, excepcionalmente, conceder abonos salariais a profissionais do magistério fundamental, completando, com isso, a respectiva aplicação mínima (60% do FUNDEF). Autorizado por lei local, esse abono, contudo, deve escorar-se em objetivos e transparentes critérios distributivos, enunciados, preferencialmente, no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (ex: assiduidade, participação em cursos de aperfeiçoamento, desempenho dos respectivos alunos).

Diferente do que permitia, de forma cristalina, o ordenamento pretérito (Lei nº 7.348, de 1985), a Lei de Diretrizes e Bases – LDB, se não possibilita, tampouco proíbe as despesas com inativos da educação no respectivo gasto mínimo. Há aqui vacilo legal que remete à possibilidade daquela anterior legislação de 1985; não revogada de forma expressa; é bom que se frise. Em vista disso, vários Tribunais de Contas toleram, em MDE, gastos da inatividade, desde que esses também não se incluam nos 60% do FUNDEF, dirigidos única e exclusivamente, aos profissionais em efetivo exercício.

De toda forma, a contabilidade não considerará, em apartado, a contribuição dos segurados ao regime próprio de previdência, mesmo que este seja operado por entidade jurídica diferente da Prefeitura (autarquia ou fundação). Deve assim ser porque tal gasto já se inclui na folha salarial e, em nível de despesa efetiva, a administração só desembolsa parcela excedente àquela contribuição funcional. De fato, tal contribuição é, depois, recepcionada como receita orçamentária. Aliás, é bem essa a visão da LRF sobre gasto líquido com inativos (art. 19, § 1º, VI, “a”).

Ainda, a Portaria nº 219/04, da Secretaria do Tesouro Nacional, determina que, desde 01.01.2005, a quota patronal ao regime local de previdência, mesmo ela, não mais se classifique tal qual despesa orçamentária. Por isso, essa contribuição passa a ser mero fato financeiro, não-orçamentário, assim como é a ajuda financeira para autarquias, fundações e estatais dependentes. Tudo isso para evitar a duplicidade na consolidação dos balanços de cada Município.

Assim, embute-se a quota patronal nos mínimos em questão, só que, depois dos gastos com inativos da educação, será abatida a respectiva contribuição patronal. Caso contrário, uma mesma despesa seria contada duplamente em MDE. A primeira vez, como contribuição do Município ao sistema previdenciário local. A segunda, como parte da despesa com aposentados que militaram na educação. Para melhor entender esse mecanismo, basta um raciocínio comparativo, ou seja, sem regime próprio, as administrações recolhem ao INSS, incluindo tal despesa nos 25%; porém, quando da aposentadoria dos servidores da educação, tal gasto não será incorporado à MDE, vez que pago por autarquia federal; não mais pela Prefeitura.

Tendo em mira que o gasto laboral é absolutamente predominante em MDE, os controles social, interno e externo devem se amparar em certos procedimentos para atestar a pertinência educacional de tal despesa. De forma didática e simplificada, tais procedimentos compõem em manual elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Guia de Orientação aos Conselheiros do FUNDEF; www.tce.sp.gov.br).

Beneficiando servidores da área educacional, a cesta básica, o vale-refeição, o vale-transporte compõem, sim, os 25% da educação geral e os 15% específicos do ensino fundamental. Todavia, verbas indenizatórias que são, deixam de integrar o gasto com o profissional do magistério fundamental (60% do FUNDEF); aqui a norma alcança somente as espécies remuneratórias (art. 7º da Lei nº 9.424, de 1996).

Em página eletrônica do Ministério da Educação, apresentam-se despesas próprias do FUNDEF (www.mec.gov.br). Considerando que para tal, o fundamento assenta-se no art. 70 da LDB, essa leitura do MEC pode ser estendida a todo e qualquer gasto educacional, esteja ele amparado em recursos daquele fundo ou em qualquer outra receita derivada de impostos.

Nessa lide, o MEC discrimina o que vem a ser “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino”, bem assim “uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino”, vale dizer, as hipóteses permissivas dos incisos II e III do sobredito dispositivo. Assim, comparecem as despesas que nos permitimos resumir:

- compra de equipamentos voltados às necessidades do sistema educacional (exemplos: carteiras escolares, mesas, mimeógrafos, retroprojetores, computadores);
- manutenção dos equipamentos existentes (tintas, graxas, óleos, reparos, reformas, reposição de peças);



- ampliação, reforma, construção (obra e terreno, inclusive eventuais custos de desapropriação) ou conclusão de escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino;

- conservação das instalações físicas do sistema de ensino (serviços de limpeza e vigilância, material de limpeza, de higienização de ambientes, etc.);

- despesas com o uso de quaisquer bens utilizados no sistema de ensino (Ex.: locação de um prédio para lá funcionar uma escola; manutenção do bem utilizado).

No caso dos levantamentos estatísticos e pesquisas (art. 70, IV, LDB), incluem-se estudos como, por exemplo, o perfil de alunos e professores, a eficiência real dos gastos educacionais, o custo do aluno durante um ano letivo, entre outros.

Na realização de atividades-meio (inciso V), apresentam-se os serviços de vigilância, limpeza e conservação, aquisição de material de consumo utilizado nas escolas e nas secretarias administrativas (giz, cartolinas, produtos de higiene e limpeza, tintas).

Nas despesas com operações de crédito, comparecem os juros e o principal de empréstimos e financiamentos contraídos para financiar despesas típicas do ensino.

Na aquisição de material didático-escolar, embutem-se os bens de uso escolar coletivo (material desportivo utilizado nas aulas de educação física, por exemplo) ou individual dos alunos (acervo da biblioteca escolar; doações de materiais a alunos carentes).

Na manutenção de programas de transporte escolar, afigura-se a compra de veículos para a locomoção do alunado, bem como a manutenção desses veículos.

Tendo em conta essa sintetizada dicção do MEC, resta claro que os gastos com vigilância escolar incluem-se, sim, nos mínimos constitucionais do setor, quer os 25% da educação em geral, quer os 15% específicos do ensino fundamental. Contudo, os vigilantes escolares haverão de estar vinculados, funcional e hierarquicamente, aos órgãos de educação, onerando, somente, as verbas orçamentárias desse setor.

Para inibir desvios e fraudes em despesas de MDE, o recebimento de materiais e serviços deve ser lide atribuída a servidor especialmente designado pelo Secretário ou Diretor Municipal de Educação. Também aqui, os controles social e institucional podem se valer dos métodos de verificação apresentados no já dito manual do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

De outra banda, a norma que tipifica despesas elegíveis em MDE (art. 70, LDB) nada refere à possibilidade tratada na Constituição (art. 213, I e II) e em outra passagem da LDB (art. 77, IV). Assim, ante esse inequívoco amparo legal, aos mínimos da educação podem se somar os auxílios e subvenções dirigidos a certas escolas do setor privado: **as comunitárias, confessionais e filantrópicas**, desde que presentes os requisitos constantes do sobredito regramento (finalidade não-lucrativa, aplicação dos excedentes financeiros em educação, entre outros).

Neste ponto, vale ressaltar: a ajuda financeira àquelas escolas privadas é despesa custeada com recursos diferentes dos vindos do FUNDEF, vez que este só financia a rede pública de ensino (art. 2º da Lei nº 9.424, de 1996).

Em decorrência das vedações do art. 71, LDB e de outros trechos do ordenamento introduzido pela reforma educacional de 1996, não são próprios à educação do Município os seguintes gastos públicos:

- Pesquisa não vinculada ao contexto do ensino (ex: estudo para avaliar o perfil educacional dos servidores da Prefeitura);
- subvenção a instituições assistenciais, desportivas e culturais, sejam públicas ou privadas. Como antes se viu, a aplicação em MDE só comporta subvenções a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas;
- formação de quadros especiais para a administração (ex.: cursos de reciclagem profissional para funcionários públicos em geral);
- gêneros alimentícios e equipamentos utilizados no serviço de merenda escolar;
- programas escolares de assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica;
- obras de infra-estrutura que beneficiam creches e escolas (ex: pavimentação e iluminação de rua em frente à escola);
- qualquer despesa relacionada aos ensinos médio e superior;
- ensino à distância (art. 32, § 4º, LDB e TC 27193/026/98);
- museus, bibliotecas públicas e ginásios de esporte, não privativos do sistema de ensino;
- participação em festas cívicas;
- empenhos não-liquidados, vale dizer, os que não significaram materiais e serviços em prol do ensino;
- empenhos cancelados no exercício posterior.

Além de tudo o que se disse, o Município deve aplicar, no próprio ano de recebimento, todos os recursos provindos do Fundo do Ensino Fundamental, mesmo que isso signifique percentuais maiores que os constitucionalmente estabelecidos. Senão, havendo resíduos não aplicados no ano civil, estar-se-á contrariando o núcleo forte da proposta do FUNDEF: o elementar pressuposto do mesmo valor aluno/ano, bem assim o princípio da anualidade orçamentária; isso tudo, sem falar de afronta à expressa e severa determinação do MEC (v. www.mec.gov.br).

Insta salientar: na apuração dos mínimos constitucionais da educação, o salário-educação, o ganho do FUNDEF (plus), os rendimentos financeiros das contas de MDE, os convênios educacionais, todas essas receitas adicionais haverão de ser excluídas da despesa total do setor, para que, no corpo desta, se afigure a parte exclusivamente financiada por impostos.

Por fim, vale destacar, no expurgo dessas receitas adicionais da educação há de se considerar somente a parcela efetivamente empenhada. É bem assim, pois não pode afastar uma receita que, de fato, não gerou uma despesa.

NOTAS

- (1) Art. 35, III da Constituição.
- (2) Art. 25, § 1º, IV, "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- (3) Art. 5º, § 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.
- (4) Art. 1º, I, "g" da Lei Complementar nº 64, de 1990.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988, com alterações posteriores.
- _____. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.
- _____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- _____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.