

(?) PARECER CNE/CP Nº 26/97 – Aprovado em 2.12.97

ASSUNTO: *Financiamento da Educação na Lei nº 9.394/96*

INTERESSADO/MANTENEDORA: Conselho Nacional de Educação - UF

RELATORES: Almir Maia Jacques Velloso, João Monlevade e Silke Weber

CONSELHO PLENO

I. HISTÓRICO

Em reunião do Conselho Pleno, realizada em julho do corrente ano, foi constituída Comissão Especial para emitir parecer sobre o financiamento da educação na Lei 9.394, de 1996, integrada pelos conselheiros Almir Maia e João Monlevade, da Câmara de Educação Básica, e Jacques Velloso e Silke Weber, da Câmara de Educação Superior. Além das discussões informais havidas entre os referidos conselheiros, em diversas oportunidades, sobretudo por ocasião das reuniões do CNE, a Comissão reuniu-se formalmente três vezes desde sua instalação, duas em Brasília e uma em Recife.

Versão preliminar do parecer da Comissão foi apresentada ao Conselho Pleno na reunião de 2 de setembro do corrente ano, quando a matéria foi inicialmente discutida. Além das críticas e sugestões recebidas naquela ocasião, a Comissão solicitou que outras lhes fossem enviadas nas semanas subsequentes. Na reunião do Conselho Pleno de 4 de novembro, reiterou sua solicitação e mediante acordo com a Presidência do Conselho e das Câmaras foi estabelecido como prazo final para recebimento das contribuições o dia 17 do mesmo mês, cerca de duas semanas antes da reunião do Conselho Pleno a realizar-se em dezembro, na qual deveria submetida a discussão a versão final do Parecer. Na mesma semana daquela reunião de novembro foi expedida, pela Comissão, carta circular aos conselheiros novamente informando acerca do prazo final para as contribuições, à qual foi anexada cópia da versão preliminar do parecer.

II. RELATÓRIO

Nos termos das atribuições do CNE, conforme o art. 7º, § 1º, letra “d” da Lei 9.131 de 1995, e as de suas Câmaras, consoante o art. 9º, § 1º, letra “g” e § 2º, letra “h”, da mesma Lei, e cumprindo o previsto no art. 90, *caput*, da Lei 9.394/96, a Comissão Especial do Conselho criada para emitir parecer sobre o financiamento da educação na LDB, após análise do contido no Título VIII – Recursos Financeiros deste diploma legal, e das questões suscitadas pela matéria, apresenta seu voto. No voto estão

(?) Homologado em 17.12.97. DOU de 18.12.97.

transcritos os artigos do mencionado Título VIII, seguidos das respectivas interpretações, sempre que julgadas necessárias.

III . VOTO DOS RELATORES

TÍTULO VII DOS RECURSOS FINANCEIROS

Art. 68 - Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei.

O art. 68 da nova LDB estatui as bases do financiamento público da educação, definindo como fontes de receita os impostos próprios das três esferas federativas, as transferências constitucionais e as outras transferências entre esferas de governo, as chamadas transferências voluntárias. As transferências constitucionais são aquelas previstas no texto da Constituição Federal, incidindo sobre o FPE e o FPM, o IPI-Exportação, o ITR e o IOF-Ouro entre os impostos arrecadados pela União; o ICMS e o IPVA, entre os impostos arrecadados pelos Estados.

O salário-educação, importante fonte de financiamento do ensino fundamental desde 1964, e do ensino fundamental público desde a Constituição Federal de 1988, é vinculado a este nível de ensino e cobrado sobre a folha de salários das empresas. A referência a outras “contribuições sociais”, à “receita de incentivos fiscais” e “outros recursos previstos em lei” revelam a intenção do legislador de valorizar a educação fixando bases de recursos para uma eventual e desejável ampliação das verbas para o seu financiamento.

Art. 69 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Destaque-se inicialmente, no art. 69, a interpretação dada pela LDB ao disciplinar o art. 212 da Constituição Federal, para tanto conjugando este com o espírito do art. 213, também da Carta Magna. Nos termos do art. 69 da LDB, os mínimos de recursos de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino somente

podem ser aplicados no ensino público.¹ Essa restrição aplica-se tanto aos mínimos de 18% dos impostos da União e de 25% dos impostos dos Estados e Municípios quanto aos mínimos superiores a 25% estabelecidos em várias Constituições Estaduais e Leis Orgânicas de Municípios.

Observe-se ainda que o *caput* do art. 69, ao tratar das transferências, já referidas no art. 212 da Constituição Federal, explicita que estas são apenas as constitucionais, compreendendo: FPE, FPM, ICMS, IP-exportação, ITR, IOF-ouro, IPVA e a desoneração das exportações (Lei Complementar nº 87, de 1996). Assim, determina ainda que para efeito do cumprimento dos percentuais mínimos antes referidos devem ser contabilizadas as transferências constitucionais, mas não as voluntárias. Estas, mesmo se utilizadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino público, não podem ser contabilizadas para tal fim. Não podem, portanto, ser computadas para comprovar que os mínimos constitucionalmente estabelecidos foram cumpridos, ao contrário do que até hoje se fez no Distrito Federal, onde os recursos da folha de pagamento são custeados pela União, mediante transferências voluntárias, e posteriormente contabilizados para efeito do que dispõe o presente artigo da LDB.

As aplicações tratadas no art. 69 sofreram subvinculação mediante a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. A partir de 1º de janeiro de 1997, durante dez anos, de acordo esta Emenda e com a Lei 9.424, de 1996, que a regulamentou, dos 25% dos recursos de impostos dos Estados e Municípios, vinculados às aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino público, referidos no art. 69, pelo menos 60% devem ser despendidos no ensino fundamental e, o restante, nos demais níveis de ensino, atendido o disposto nos arts. 10 e 11 da LDB.

Outra consequência advinda da EC 14 e sua regulamentação, em conexão com a LDB, é a de que todos os Estados e Municípios devem aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino público pelo menos 25% de seus impostos e transferências constitucionais, independentemente da retribuição propiciada pelo Fundo. Assim, nos casos em que um Estado ou Município receba recursos adicionais à sua contribuição para o Fundo, não estão nem um nem outro desobrigados de aplicar integralmente pelo menos 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino público, nos termos da Constituição Federal, ou mais, caso assim disponha a respectiva Constituição do Estado ou Lei Orgânica do Município. Com efeito, a obrigação de aplicar estes mínimos está claramente estabelecida no art. 8º, incisos I e II da Lei nº 9.424/96.

Estados e Municípios deverão, portanto, aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino:

¹ Veja-se, por exemplo, idêntica definição quanto ao destino dos mínimos vinculados em B. Negri, *O Financiamento da Educação no Brasil*, INEP/MEC, Brasília, pp. 8 e 9.

I – Os recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, os quais deverão ser aplicados integralmente no ensino fundamental público;

II – 10% dos demais recursos provenientes das transferências do IPI, do ICMS, do FPE ou FPM (conforme se trate de Estado ou Município), os quais podem ser aplicados em quaisquer dos níveis do ensino público da responsabilidade do Estado ou Município;

III – 25% dos recursos provenientes das demais impostos, dos quais pelo menos 15% serão aplicados necessariamente no ensino fundamental público.

IV - No caso de Estados e Municípios nos quais as vinculações para a manutenção e desenvolvimento do ensino público forem superiores a 25%, os recursos discriminados nos itens II e III serão acrescidos do percentual adicional estabelecido pela respectiva legislação.

Para além dos recursos subvinculados ao ensino fundamental, no âmbito da LDB há que considerar-se o financiamento de outros níveis de ensino, abrangendo desde a educação infantil até a educação superior, cujo financiamento não se esgota nos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Quanto à educação infantil, nos termos do art. 89 da nova LDB, até dezembro de 1999 deve ela estar integrada aos respectivos sistemas de ensino. Devido à sua especificidade, seu financiamento exige o concurso de outros setores que não apenas o educacional, cabendo o desenvolvimento de programas inter-setoriais cuja coordenação deve estar a cargo dos órgãos responsáveis pela educação nos Estados e Municípios.

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

§ 2º - Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

Aparentemente não há novidade no disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 69 da LDB, que em essência preservam o que preceituava a Lei nº 7.348/85 e reiteram o que manda o próprio texto constitucional no art. 212. No entanto, pelo fixado no *caput* do art. 69, as transferências referidas em seu § 1º, como se viu, compreendem apenas as constitucionais.

§ 3º - Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4º - As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

O parágrafo 3º do art. 69 incorpora dispositivos da legislação que regulamentava os recursos vinculados, porém o parágrafo 4º traz uma importante inovação da LDB quanto à matéria.

A Lei nº 7.348/85, disciplinando a matéria determinava no parágrafo 4º de seu art. 4º:

“As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas no último trimestre do exercício e, ainda havendo ao seu término diferença, esta será compensada no exercício seguinte”.

A LDB estabeleceu prazos bem mais curtos para que seja apurado se os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, efetuados com recursos de impostos, alcançaram ou não os mínimos legais e, em caso negativo, para que sejam efetuados os ajustes necessários. Pela nova LDB, a apuração e os ajustes devem ser efetuados a cada trimestre do ano fiscal.

Resta ainda estabelecer quando serão feitos os ajustes que se revelem necessários ao final do último trimestre de um exercício financeiro. Ora, se os ajustes durante um ano fiscal devem ser feitos a cada trimestre deste ano, no presente caso aplica-se o mesmo princípio da trimestralidade. Caso ao final de um exercício seja revelada a necessidade de ajuste este deverá ser feito no primeiro trimestre do exercício subsequente.

§ 5º - O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º - O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Uma mudança da maior importância para o financiamento da educação foi determinada pelo parágrafo 5º do art. 69, que juntamente com o parágrafo 6º tratam da sistemática do fluxo do repasse dos recursos vinculados. No parágrafo 5º, o legislador sabiamente quis colocar as verbas vinculadas fora dos caixas únicos e confiá-las ao sujeito e ator administrativo próprio dos sistemas educacionais - o órgão responsável pela educação; o MEC, na esfera federal; as Secretarias de Educação, na

esfera dos Estados e do Distrito Federal; as Secretarias ou Departamentos de Educação, na esfera dos Municípios.

O disposto no parágrafo 6º do art. 69 também é novidade relevante, pois estabelece sanções para o não cumprimento dos prazos de repasse estabelecidos no parágrafo anterior. As autoridades competentes referidas neste dispositivo, os responsáveis últimos pela arrecadação dos impostos e pela liberação das verbas, agora são obrigadas a repassar, a cada dez dias, os recursos devidos aos titulares dos órgãos da educação nas respectivas esferas, federal, estadual e municipal, sob pena de sua responsabilização civil e criminal. O mesmo dispositivo, além disso, determina a incidência de correção monetária sobre os valores que forem liberados com atraso. Se incide correção monetária sobre os valores repassados após os prazos estabelecidos, deverá ela também incidir sobre as diferenças referidas no § 4º do art. 69, sob pena de que os percentuais mínimos não venham a ser atendidos. Com efeito, lido à luz do espírito da Lei, no caso considerado o § 6º, o termo “corrigidas” naquele § 4º significa tanto compensação mediante repasses de valores nominais quanto a incidência de correção monetária sobre estes valores, permitindo assim assegurar o efetivo cumprimento da Lei.

Cabe anotar que entre os dispositivos da Lei 7.348/85 que não conflitam com a nova LDB, permanecendo portanto em vigor, dois merecem ser referidos:

“Art. 7º - Os órgãos e entidades integrantes dos sistemas de planejamento e orçamento detalharão seus programas de trabalho, de modo que as ações, definidas nesta Lei como de manutenção e desenvolvimento do ensino, sejam identificadas em seus aspectos operacionais, a nível de subprojeto e subatividade orçamentários, para efeito de consideração nas fases de elaboração e execução do orçamento.

Art. 8º - Os órgãos centrais dos sistemas de planejamento e orçamento e de administração financeira, contabilidade e auditoria, em suas áreas de atuação, estabelecerão mecanismos e meios de gerenciar, controlar e apurar os resultados que visem a dar cumprimento às determinações expressas nesta Lei”.

Os artigos 70 e 71 da LDB tratam, respectivamente, das despesas que podem e que não podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Transcreve-se o art. 70 e mais adiante o art. 71:

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.

O disposto nestes artigos, os de nº 70 e 71, substitui a conceituação de despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida pela Lei nº 7.348/85. Permanecem em vigor, desta Lei, apenas os dispositivos que complementam – não conflitando com a letra e o espírito do novo diploma legal.

De início, é importante referir ao conceito-chave destes artigos, o de despesas realizadas, no caso com a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Embora possa parecer dispensável, cabe acentuar que estas são aquelas efetivamente liquidadas, apuradas ao final de cada período referido no § 4º do art. 69.

Em seguida, deve-se esclarecer que a interpretação dos relatores quanto aos arts. 70 e 71 do novo diploma legal freqüentemente terá caráter indicativo, pois não cabe no presente parecer definir com minudência todos os tipos de despesas que se classificam ou não na categoria de *manutenção e desenvolvimento do ensino*, doravante denominada MDE. Nestes casos, os de interpretação meramente indicativa, compete aos sistemas de ensino regulamentar a matéria segundo as orientações ora fixadas. Nos demais – e eles serão explicitamente mencionados adiante - a interpretação, acabada, não demandará ulterior regulamentação pelos sistemas de ensino.

Uma situação que não se enquadra num ou noutro caso é a das despesas com hospitais universitários. Sabe-se que estes formam hoje a maior rede pública de atendimento hospitalar do país. Suas atividades são eminentemente de assistência social. É verdade que são indispensáveis para a formação de profissionais da saúde, pois não se concebe um médico, enfermeira ou nutricionista adequadamente formados sem a pertinente prática no hospital da universidade na qual estudaram ou, caso inexistente, noutra instituição hospitalar, geralmente mediante convênio. De todo modo, as atividades e despesas com hospitais universitários são, em larga medida, de assistência social.² No espírito da LDB de 1961, que é essencialmente o mesmo da atual LDB, despesas com assistência social não podem ser contabilizadas à conta de MDE, mesmo quando vinculadas ao ensino. Assim, só podem ser computadas em tal categoria

² A questão é tratada, por exemplo, em J. Velloso, "Custos contábeis e custos reais da universidade pública", In J. Velloso (org.), *Universidade Pública – Política, Desempenho e Perspectivas*, Campinas, S. Paulo, Papirus, 1991.

as despesas com hospitais universitários que sejam estritamente indispensáveis ao ensino e à pesquisa, sendo necessário que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleça a proporção correspondente.

Na definição das despesas com MDE é preciso notar que a nova Lei segue a lógica de sua antecessora na matéria, a de nº 7.348/85. Assim, inicialmente estabelece, de modo algo lato em vários casos, quais são as atividades que podem ser financiadas com recursos de MDE – os gastos que podem ser contabilizados para satisfazer aos mínimos constitucionalmente determinados. Em seguida fixa as exclusões, isto é, aquelas atividades que *não* podem ser custeadas com tais verbas. Uma definição do que é uma atividade de MDE, portanto, nem sempre será dada exclusivamente pela leitura e interpretação do art. 70; é preciso verificar se a definição algo lata estabelecida pelo art. 70 não sofre limites, exclusões no artigo seguinte – ou, eventualmente, noutro dispositivo da nova Lei. A lógica adotada pela nova LDB será a da presente interpretação. Primeiro normatiza-se o art. 70, com definições ainda algo latas, em vários casos. Terminada a interpretação deste artigo passa-se ao seguinte, interpretando-se as exclusões ditadas pelo novo diploma legal.

No art. 70, inciso I, são despesas com MDE as que se destinem à *remuneração do pessoal docente e demais profissionais da educação*. Na educação básica esse conjunto de profissionais é definido por aqueles que exercem a regência de classe e desempenham atividades que dão suporte direto à docência requerendo, para tanto, habilitação específica. Na educação superior o referido conjunto é constituído por profissionais com formação específica para a docência e para a pesquisa, atuando nestas atividades em instituições de educação superior. A separação entre educação básica e superior tem por intuito simplificar a caracterização, pois a definição aplicável àquele nível pode ser perfeitamente aplicada a este, como, por exemplo, no caso dos técnicos de laboratório de universidades; estes têm formação específica para sua atividade e prestam apoio direto à docência (geralmente também à pesquisa) no ensino superior.

O inciso IV do art. 70 não deve evidentemente ser entendido em seu sentido lato; cabe entendê-lo em seu significado estrito. Sabe-se que as pesquisas conduzidas em instituições de ensino, nas suas mais variadas concepções e finalidades, servem para aperfeiçoar o docente que as conduzem, com reflexos diretos na qualidade do ensino por ele ministrado, estando portanto incluídas na categoria de MDE. Incluem-se ainda na categoria de MDE, segundo a letra e no espírito deste inciso, levantamentos estatísticos regular ou esporadicamente feitos com vistas a subsidiar as mais diversas tomadas de decisão que são típicas de instituições do Estado, caso conduzidas por órgão dos sistemas de ensino, pois que efetuadas com vistas a aperfeiçoá-los. Mas não se incluem na categoria de MDE os que são levados a cabo por órgãos públicos que não integrem tais sistemas.

Quanto ao inciso V do art. 70, as atividades-meio nele mencionadas são aquelas necessárias, indispensáveis à manutenção e desenvolvimento dos sistemas

de ensino. Não se trata assim de quaisquer atividades-meio, mas apenas daquelas que mantenham – sustentem o funcionamento regular – e desenvolvam – democratizem ou expandam a oferta e aprimorem a qualidade – dos sistemas de ensino. Incluem-se o pagamento a dirigentes, assessores e funcionários técnico-administrativos necessários a tais fins, atuando em estabelecimentos de educação básica, instituições de educação superior, órgãos gestores e normativos dos sistemas de ensino; incluem-se também os itens e atividades referidos nos incisos II e III do mesmo artigo desde que, em qualquer caso, seja nestes incisos, seja nos demais, as respectivas despesas para o custeio das atividades efetuem-se no âmbito do setor público, conforme dispõe o *caput* do art. 69.

O *caput* do art. 69 determina que os mínimos constitucionais devem ser aplicados na *manutenção e desenvolvimento do ensino público*. Ora, os órgãos públicos gestores e normativos dos sistemas de ensino ocupam-se tanto do ensino público como do particular, pois que por Lei competem ao Estado atividades de supervisão e normatização de ambos. No que concerne às *atividades-meio* do Estado para tais fins são elas inseparáveis quanto ao seu custeio porque ditadas pela Carta Magna e demais dispositivos legais.

Diferenciam-se, assim, as destinações da verba pública constitucionalmente vinculada para a manutenção e desenvolvimento do ensino: (i) para as instituições do setor público, compreendendo atividades-fim que incluem, por exemplo, o pagamento a professores, diretores, demais especialistas, nos termos acima fixados; (ii) tanto para o setor público quanto para o particular, no que respeita às atividades-meio de supervisão e normatização do ensino no país, também nos termos aqui estabelecidos.

O inciso VI do art. 70 dispõe sobre bolsas de estudo. Neste caso, e apenas neste caso, o legislador ressalvou – parcialmente - a destinação das verbas públicas determinada pelo *caput* do art. 69. Considerando que as bolsas destinam-se a *alunos* e não a instituições, estabeleceu que as despesas em MDE, isto é, aquelas que podem ser contabilizadas para satisfazer aos percentuais mínimos dos recursos vinculados, incluem a concessão de *bolsas de estudo a alunos das escolas públicas e privadas*.

Quanto ao inciso VIII do art. 70, que dispõe sobre o custeio do transporte escolar, a presente interpretação é limitativa. Nele a atual LDB não se ateve estritamente ao espírito da antiga LDB de 1961. Naquela época, se regulamentada quanto à matéria - não o foi – a antiga LDB seguramente excluiria a atividade de transporte escolar das despesas com MDE, por ser de natureza assistencial, embora vinculada ao ensino. De lá para cá alterou-se em muito o cenário da educação nacional.

Entende-se que pela nova LDB podem ser classificadas em MDE as despesas com transporte escolar dos Municípios, quando efetuadas com a educação infantil e o ensino fundamental. O espírito do dispositivo é o de não impedir que *bons e*

*necessários programas de transporte escolar existentes tenham continuidade e (o de assegurar ... que novos programas venham a ser criados, se indispensáveis, e sem prejuízo da expansão e aperfeiçoamento do ensino fundamental.*³ Tais programas vêm sendo desenvolvidos sobretudo – mas não exclusivamente – em Municípios do Sul do país, tendo em vista o cumprimento da obrigatoriedade escolar mediante articulação entre escolas que oferecem as séries iniciais e a etapa final do ensino fundamental; precisam ser preservados, incentivados. Desconhecem-se análogos programas no âmbito dos Estados, daí a restrição àqueles na esfera dos Municípios. De outra parte, há indicações de que verbas gastas com transportes outros, das mais várias finalidades que não a escolar, no âmbito dos Municípios, por vezes têm sido contabilizadas como se fossem de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Passemos às despesas que *não* são de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 71 - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia a manutenção e desenvolvimento do ensino.

O inciso III do art. 71 diferencia claramente entre a formação que se destina à vida social, nos seus mais diversos âmbitos, e a que se destina a atividades a serem especificamente desempenhadas no âmbito do Estado. Além do disposto na letra do inciso, seu espírito determina que não devem ser consideradas na categoria de MDE as despesas com as atividades de formação de quadros que se destinem a atividades típicas do Estado como, por exemplo, as dos bombeiros, gestores públicos, fiscais da receita e auditores das contas públicas, entre outras.

Os incisos II e IV do art. 71 baseiam-se num princípio estabelecido desde a antiga LDB (Lei 4.024, de 1961), segundo o qual *não* constitui despesa de MDE o

³ J. Velloso, *Recursos Vinculados para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino: uma Análise e uma Proposta*, CONSED, série Estudos nº 1, Brasília, DF, 1996.

custeio de atividades de assistência social, mesmo quando vinculadas ao ensino. O inciso II assim exclui as subvenções a entidades com fins de assistência social, desportivos ou culturais. Seguindo aquela diretriz da antiga LDB, o inciso VI do art. 71 exclui da categoria de MDE não apenas os bens e materiais providos para a assistência social nos sistemas de ensino, inclusive nas escolas, mas também aquelas destinadas a favorecer a permanência de crianças na escola através de assistência financeira às suas famílias como, ainda, todo o pagamento efetuado, a qualquer título, a profissionais ou outros servidores que atuem em funções de assistência social, mesmo quando vinculada ao ensino. Nesta categoria estão, por exemplo, médicos, dentistas, psicólogos, assistentes sociais, merendeiras e outros, análogos ou similares.

No inciso VI do art. 71 a nova LDB *excluiu* da categoria de MDE o *pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino*. Tal exclusão tem notável ambigüidade, considerado o contexto histórico no qual foi discutida e promulgada a nova LDB.

Pelo menos desde quando foi promulgada a Constituição Federal, em 1988, debatia-se na sociedade civil e no Estado, inclusive no Congresso Nacional, se os inativos deveriam ou não ser incluídos na categoria MDE. Sua exclusão representaria enorme impacto nas contas dos Estados e de muitos Municípios. Hoje, em vários dos entes federados, os inativos representam de 20 a 30% - ou mais - dos gastos com pessoal em educação. Excluí-los da categoria de MDE significaria aumentar em igual proporção aquilo que precisa ser gasto para atender aos dispositivos constitucionais – inviável para diversos, senão muitos destes entes federados.

A nova LDB preferiu, em sua letra, silenciar sobre a questão. Mas não em seu espírito. Determinou que todas as despesas efetuadas com os que se encontrassem em *desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino* não pudessem ser contabilizadas para a satisfação dos mínimos constitucionais. Para fins de ilustração, considere-se o hipotético caso de um professor de ensino médio, devidamente titulado nos termos do novo diploma legal, que preste relevante e indispensável assessoria – por sua qualificação profissional - a órgão voltado para o controle ambiental, desafio do novo milênio. Está tal docente, entretanto, em desvio de função para fins de contabilização de seus vencimentos em MDE. Não podem estes vencimentos (incluindo-se os demais encargos deles decorrentes) serem contabilizados para satisfazer aos mínimos constitucionais. Trata-se de atividade *alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino*.

A nova LDB não silenciou quanto aos desvios de função. Mas estes estão indissolúvelmente associados ao conceito de MDE. É evidente que os inativos não contribuem nem para a *manutenção* nem para o *desenvolvimento do ensino*. Afastados que estão da atividade, não poderiam contribuir para a manutenção das ações que dizem

respeito ao ensino. Se não podem sequer contribuir para tanto, menos ainda para o *desenvolvimento* – democratização, expansão e melhoria da qualidade – do ensino. O espírito da LDB é o de que os gastos com os inativos não estão incluídos nas despesas com MDE. Sua letra, no entanto, é omissa a respeito da questão. Cabe assim a cada sistema de ensino regulamentar a matéria, talvez a exemplo do sistema do Estado de São Paulo, que antecipou o espírito dos dispositivos legais vigentes, mas sempre dentro da autonomia que a nova LDB lhes concede.

Art. 72 - As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 73 - Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no Art. 212 da Constituição Federal, no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

Art. 74 - A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subseqüente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

O art. 74 chama atenção para a ação coordenadora da União no estabelecimento de padrões de qualidade do ensino, referenciados ao “*padrão mínimo de oportunidades educacionais*” qualificado no “*custo mínimo por aluno*”. Este dispositivo deve ser lido em conjunto com o que dispõe a LDB em seu art. 4º, inciso IX, quando define os padrões mínimos de qualidade do ensino como “*a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*”. O mesmo conceito de padrão mínimo de qualidade é tratado no art. 75, § 2º, a seguir transcrito. Note-se que o referido custo mínimo associado a padrões mínimos de qualidade não deve ser assimilado ao valor mínimo por aluno mencionado na Lei 9.424/96.

Art. 75 - A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º - A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º - A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º - Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.

§ 4º - A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do Art. 10 e o inciso V do Art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento de alunos que efetivamente freqüentam a escola.

Pelo art. 75, associado aos arts. 10 e 11 desta Lei, a União tem ação supletiva e redistributiva em relação aos Estados e Municípios no âmbito de toda a Educação Básica; já a ação supletiva e redistributiva dos Estados em relação a seus Municípios circunscreve-se ao Ensino Fundamental.

O art. 75 trata, também, da relação entre a demanda por Educação Básica e a disponibilidade financeira advinda de receitas fiscais dos Estados e Municípios, a ser suprida pela União quando ocorrer insuficiência na capacidade de atendimento em relação à arrecadação (esforço fiscal) de impostos dos entes federados. A capacidade de atendimento por parte de cada Estado e de cada Município é definida pelo valor de seus recursos provindos de impostos e transferências de uso obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino, divididos pelo custo anual do aluno relativo ao padrão mínimo de qualidade de ensino. Respeitada essa capacidade de atendimento, no âmbito da Educação Básica, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios farão jus a recursos suplementares.

Art. 76 - A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Art. 77 - Os recursos públicos serão destinados as escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seu excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede

pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§ 2^o - *As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.*

Os recursos públicos de que trata o art. 77 compreendem duas categorias. A *primeira*, pela ordem em que são tratadas, abrange verbas adicionais aos mínimos vinculados. A *segunda* é aquela à qual dedicou-se boa parte do presente parecer. Examine-se logo a primeira categoria, seja pela ordem, seja por ser residual.

A primeira categoria abrange os recursos referidos no *caput* do art. 77, em seus incisos e em seu parágrafo 2^o. Trata-se das verbas públicas orçadas para a educação que *excedam* aos mínimos vinculados. Excedendo estes mínimos, podem enquadrar-se na categoria de MDE ou, simplesmente, serem aplicadas na educação em geral. A primeira categoria abrange assim os recursos cujos montantes sejam *superiores* aos mínimos estipulados pela Constituição Federal ou pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios, nos termos do art. 69, *caput*, da nova LDB, para a aplicação em MDE. Compreendem *quaisquer* aplicações em educação, seja em MDE ou não, desde que *superiores* aos mínimos mencionados. Tais aplicações podem ser oriundas das diversas fontes de financiamento referidas no art. 68 da LDB. Excetuam-se naturalmente as verbas do salário-educação, cuja destinação específica é a de financiar o ensino fundamental público. Claro está que tais aplicações não correspondem aos recursos vinculados referidos no art. 69 da nova LDB, destinados estritamente às despesas em MDE no ensino público.

A segunda categoria, central, envolve os recursos referidos no § 1^o do art. 77, relativos a bolsas de estudo na educação básica. A matéria deve ser examinada considerando-se o art. 70 da nova LDB, também tratando de bolsas. Este artigo já estabeleceu que as bolsas de estudo em geral, tanto para alunos dos estabelecimento públicos ou particulares, de nível básico ou superior, são despesas de MDE, podendo ser contabilizadas para a satisfação dos mínimos constitucionais. Note-se entretanto uma relevante distinção entre os possíveis tipos de bolsas a serem concedidas. Na educação básica, tratada nesse parágrafo 1^o do art. 77, a concessão de bolsas é explicitamente vista como transitória, pois somente podem ser concedidas caso haja *falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando*, ficando o Poder Público, nessa hipótese, *obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local*.

Brasília, 02 de dezembro de 1997.

Relatores

Conselheiros: **Almir Maia, Jacques Velloso,
João Antônio Cabral de Monlevade e
Silke Weber**

IV - DECISÃO DO CONSELHO PLENO

Conselho Pleno acompanha o voto dos Relatores.

Sala das Sessões em 02 de dezembro de 1997

Conselheiro ***Hésio de Albuquerque Cordeiro*** - Presidente
