

Artigo

A ampla aplicabilidade dos recursos do salário-educação como garantia da máxima efetividade do direito fundamental à educação

The broad applicability of education salary resources as a guarantee of the maximum effectiveness of the fundamental right to education

Rafael Fernandes de Santa Cruz Oliveira¹

¹Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, Paraná. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Estácio de Sá. E-mail: rafaelfsco@gmail.com.

Submetido em: 01/02/2025, revisado em: 07/02/2025 e aceito para publicação em: 15/02/2025.

Resumo: O salário-educação é uma fonte crucial de recursos para o financiamento da educação básica pública no Brasil. No entanto, interpretações restritivas das regras de aplicabilidade dessas receitas têm dificultado a atuação da Administração Pública na gestão dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino. A educação, um direito fundamental de alta importância, exige ampla disponibilidade financeira e orçamentária para a efetivação das ações voltadas para sua manutenção e desenvolvimento. Assim, as regras de aplicação dos recursos provenientes do salário-educação devem ser interpretadas de modo amplo, à luz do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais. Este estudo adota uma abordagem qualitativa, com ênfase na análise normativa e doutrinária, utilizando revisão bibliográfica e análise documental para explorar a legislação pertinente e decisões de tribunais de contas e do Poder Judiciário, contribuindo para uma reflexão crítica sobre a relação entre políticas públicas e o direito à educação no Brasil.

Palavras-chave: Direito à educação. Salário-educação. Máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Abstract: The education salary is a crucial source of resources for the financing of public basic education in Brazil. However, restrictive interpretations of the rules of applicability of these revenues have hindered the performance of the Public Administration in the management of expenses with the maintenance and development of education. Education, a fundamental right of high importance, requires ample financial and budgetary availability for the implementation of actions aimed at its maintenance and development. Thus, the rules for the application of resources from the education salary must be interpreted broadly, in the light of the principle of maximum effectiveness of fundamental rights. This study adopts a qualitative approach, with emphasis on normative and doctrinal analysis, using bibliographic review and documentary analysis to explore the pertinent legislation and decisions of courts of accounts and the Judiciary, contributing to a critical reflection on the relationship between public policies and the right to education in Brazil.

Keywords: Right to education. Education salary. Maximum effectiveness of fundamental rights.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A educação é um dos direitos fundamentais mais célebres dentre os elencados no catálogo constitucional. É base não só da formação profissional, mas também da dignidade da pessoa humana e da cidadania. Por tal razão, a estrutura estatal destinada à formulação e execução das políticas públicas educacionais deve ser robusta o suficiente a garantir a efetividade dos serviços prestados à comunidade.

O salário-educação consiste em fonte adicional, mas essencial, do financiamento das ações e serviços relacionados ao ensino. Trata-se de um importante manancial de recursos orçamentários que aumenta as disponibilidades do gestor público para realizar gastos com ações importantes, como o financiamento de alimentação escolar, aquisição de uniformes, mochilas e outros. No entanto, interpretações restritivas às regras de aplicabilidade do produto da referida exação tributária restringem a atuação do administrador público, que acaba por não se valer dessas disponibilidades orçamentárias para realizar gastos com bens e serviços essenciais à formação dos educandos da rede pública.

O objetivo do presente trabalho é demonstrar, através da adequada interpretação das normas constitucionais e legais que disciplinam o campo de

aplicabilidade dos recursos do salário-educação, que o entendimento restritivo mencionado não pode prevalecer, devendo a questão ser analisada sob a luz do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com ênfase na análise normativa e doutrinária, a fim de compreender a amplitude da aplicabilidade dos recursos do salário-educação na efetivação do direito fundamental à educação. O estudo se baseia em revisão bibliográfica e análise documental, explorando a legislação pertinente, incluindo a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e normativas infraconstitucionais, além de decisões de tribunais de contas e do Poder Judiciário. A metodologia envolve a interpretação sistemática dos dispositivos legais à luz do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, buscando identificar restrições e possibilidades de aplicação dos recursos financeiros na gestão educacional. Para isso, a pesquisa examina o embasamento teórico presente na literatura jurídica e em estudos acadêmicos sobre financiamento da educação, contribuindo para uma reflexão crítica sobre a relação entre políticas públicas e o direito à educação no Brasil.

2 A AMPLA APLICABILIDADE DOS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO COMO GARANTIA DA MÁXIMA

EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

Em nosso ordenamento jurídico-tributário, dentre as espécies de exações admitidas pela Constituição Federal, figuram as chamadas contribuições sociais, com fundamento no artigo 149 da Carta:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

As contribuições sociais são tributos com alta carga de “parafiscalidade”, uma vez que, com sua instituição, o Estado busca, além da própria arrecadação, a obtenção de determinados resultados na comunidade, a exemplo da intervenção em setores econômicos ou do fomento a atividade de interesse social. Sobre o tema, Adriano Ferreira, Isabella Ribeiro e Regina de Souza nos conferem um bom panorama a respeito do tributo:

Dessa forma, o gênero “contribuições” passou oficialmente a abranger diversas espécies tributárias, que, da sua arrecadação, visam financiar gastos públicos específicos. Possuem, portanto, finalidade específica vinculada ao fato gerador que, por sua vez, a qualifica juridicamente como tributo, integra a sua estrutura e justifica sua existência e sua cobrança.

Nesse sentido, Ricardo Torres defende que as contribuições apresentam dois elementos em permanente interação que da sua ausência resultaria em descaracterização do tributo, quais sejam: a atividade estatal destinada aos interesses de determinado grupo e a vantagem individual auferida. O primeiro elemento deve ser prestado de forma *uti universi*, isto é, não pode considerar o interesse ou vontade do indivíduo e deve ser indivisível. Já o segundo elemento deve se dar de modo presente e imediato nas contribuições de melhoria, mas pode ser futura e aleatória nas demais contribuições.

Segundo Leandro Paulsen, essa característica essencial de custeio dentre os integrantes do grupo a que se refere a atividade estatal denomina-se referibilidade. Esse aspecto não pressupõe benefício para o contribuinte, mas o relaciona com a atividade estatal na medida em que compõe determinado grupo, de forma que o contribuinte deve integrar o grupo a que a contribuição se destina, isto é, deve ser identificável dentre as pessoas às quais a atividade estatal diz respeito (Ferreira; Ribeiro; Souza, 2022).

Nesse universo das contribuições sociais, conforme se pode extrair do dispositivo constitucional acima, há tributos criados para funcionar como instrumentos de atuação nas políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais, tendo, portanto, o seu produto vinculado às finalidades para as quais são instituídos. São as denominadas contribuições sociais gerais, dentre as quais temos o salário-educação, com fundamento constitucional expresso no artigo 212, §5º, redação abaixo:

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

Portanto, o salário-educação consiste em tributo, da espécie contribuição social geral, cujo produto deve ser afetado obrigatoriamente no reforço das fontes de financiamento da educação básica, conforme regulamentação legal. Trata-se de fonte de recursos imprescindível para a manutenção e desenvolvimento das políticas educacionais, conforme aduz Diego Lutz:

O salário-educação, como política pública de cooperação federativa no financiamento da educação pública brasileira, e representando a segunda maior fonte de financiamento da educação, é essencial para garantirmos a continuidade dos programas, projetos e ações para a educação básica no país, seja através dos recursos da cota federal para a assistência financeira aos demais entes federados, seja por meio das cotas estaduais e municipais (Lutz, 2021).

Em nível infraconstitucional, a hipótese de incidência do salário-educação foi prevista na Lei 9.424, de 1996, nos termos do seu artigo 15, recaindo sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, conforme definido na legislação previdenciária. O §1º do mesmo dispositivo legal fixou regra de distribuição do produto da arrecadação do mencionado tributo, de modo a abastecer os orçamentos de todas as esferas da federação, para fins de cumprimento do disposto no inciso V do artigo 23 da Constituição Federal, que estabelece como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios proporcionar os meios de acesso à educação. Eis como fora disciplinada a forma de distribuição dos recursos:

§ 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, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (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 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.

Além de estabelecer a regra de repartição de receitas, o dispositivo transcrito ainda se ocupou de reforçar o campo de aplicabilidade orçamentária, já que o inciso II, ao destinar aos Estados e Municípios a parcela correspondente a dois terços da arrecadação, esclareceu que os gastos correlatos deveriam se dar no campo do financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

A Lei 9.766, de 1998, disciplinou algumas regras de aplicação do produto da arrecadação do salário-educação, a exemplo da vedação de destinação ao pagamento de pessoal, conforme disposto no artigo 7º, e da permissão para aplicação na educação especial, desde que vinculada ao ensino fundamental público (artigo 8º).

Interessante trazer à baila ainda o teor do §4º do artigo 212 da CF/88, segundo o qual “Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.” Ressalte-se que os mencionados programas suplementares de alimentação e assistência à saúde são aqueles inerentes aos serviços de educação pública básica, considerando a remissão expressa ao inciso VII do artigo 208, que tem a seguinte redação:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Em suma, pode-se concluir, a respeito do salário educação: (i) tem natureza jurídica de tributo, da espécie contribuição social geral; (ii) tem o produto de sua arrecadação vinculado às ações e serviços relacionados à educação básica pública; (iii) o produto de sua arrecadação não pode ser utilizado para pagamento de pessoal, no âmbito da União; (iv) o produto de sua arrecadação pode ser aplicado na educação especial, desde que vinculada ao ensino fundamental público, bem como nos programas suplementares de alimentação e assistência

à saúde no âmbito da educação básica pública.

É importante observar que a conclusão do item (iv) acima não implica na afirmação de que somente as ações e serviços mencionados no artigo 8º da Lei 9.766 e no §4º do artigo 212 da CF/88 podem ser financiados com recursos provenientes do salário-educação. É que o fundamento constitucional do tributo (artigo 212, §5º) fixa como campo de destinação do produto da contribuição a educação básica pública, e este é o único vínculo de afetação estabelecido na Constituição. Em outras palavras, toda e qualquer ação ou serviço relacionado à educação básica pública pode ser financiado com recursos provenientes do salário-educação, salvo regra especial ou limitação infralegal em contrário, mas desde que tal limitação não infrinja o princípio da autonomia interfederativa.

A confusão que se costuma observar na gestão dos recursos do salário-educação diz respeito à utilização dos artigos 70 e 71 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) como parâmetros de definição do campo de aplicação das verbas decorrentes da arrecadação do tributo ora analisado. A respeito, cumpre relembrar que a Constituição Federal prevê um percentual mínimo de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino para os entes federados, conforme dispõe o caput do artigo 212, veja-se:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Resta evidente que foi no intuito de regulamentar o dispositivo supratranscrito que o legislador prescreveu as normas dispostas nos artigos 70 e 71 da LDB, visando à delimitação do que se entende por gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino para fins cômputo no percentual mínimo de aplicação da receita resultante de impostos. Transcrevemos a redação dos dispositivos legais mencionados:

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.
IX - realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura. (Incluído pela Lei nº 14.560, de 2023)

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 à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, ainda que o rol do artigo 70 possa ser tido por taxativo (se o for), ele o será estritamente para fins de cômputo no percentual mínimo de aplicação da receita resultante de impostos, não esgotando as hipóteses de ações e serviços relacionados à educação básica, havendo outras, fora daquele universo, que podem ser financiadas com o salário-educação. Saliente-se: outros gastos voltados a manter e desenvolver a educação básica podem ser feitos com o salário-educação e até com outras fontes de receitas; só não poderão ser contabilizados para fins de atingimento dos 25% de limite mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, caso a despesa não seja relacionada aos objetos elencados no artigo 70 da LDB.

Demonstrando a coerência da argumentação aqui exposta, percebe-se que os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica estão dispostos no inciso IV do

artigo 71 da LDB, como despesas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino, mas aparecem expressamente no inciso VII do artigo 208 da CF/88, enquanto garantia decorrente do dever do Estado com a educação, e que devem ser financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários (artigo 212, §4º, CF/88).

Tudo isso nos faz concluir que todas as ações e serviços previstos no artigo 70 da LDB consistem em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, mas nem toda ação e serviço destinado à concretização do direito social à educação básica está prevista naquele dispositivo legal, razão pela qual os gastos correlatos a esse segundo grupo podem ser executados através de qualquer fonte adequada de receita, apenas podendo haver restrição ao cômputo do índice fixado no artigo 212 da Constituição.

A tese chegou a ser refutada no âmbito dos órgãos de controle, a exemplo do que entendera o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, conforme esposado no Parecer n.º COG – 532/2011, veja-se:

Desta forma, os artigos 70 e 71 da Lei 9.394/96, os quais estão localizados no mesmo Título do artigo 68 (Título VII), que trata dos recursos financeiros, são aplicáveis também aos recursos provenientes do salário-educação, na medida em que o art. 68 estabelece esta específica receita deve ser destinada à educação e o art. 71 esclarece que os programas suplementares de alimentação não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em outras palavras, as despesas com merendas escolares como não mantêm e não desenvolvem o ensino, a teor do que dispõe o art. 71, da Lei 9.394/96, não podem ser custeadas com os recursos advindos do salário-educação que, de acordo com o art. 68, III, da Lei 9.394/96, destina-se ao ensino propriamente dito (educação) (Santa Catarina, 2011).

No entanto, de modo coerente, outro foi o caminho seguido por cortes estaduais de contas diversas, notadamente quanto aos gastos com merenda escolar, uniformes e mochilas, a exemplo do seguinte precedente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

CONSULTAS - SALÁRIO-EDUCAÇÃO - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - VINCULAÇÃO DOS RECURSOS À EDUCAÇÃO BÁSICA - VEDAÇÃO AO PAGAMENTO DE PESSOAL E AO CÔMPUTO DE APURAÇÃO DO ÍNDICE MÍNIMO CONSTITUCIONAL - LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA (LEIS N. 9424/96 E 9766/98 E DECRETO FEDERAL N. 6003/06)- DESTINAÇÃO À LUZ DO ART. 212, § 4º, DA CR/88 - UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS COM DESPESAS DA MERENDA ESCOLAR E COM UNIFORMES E

MOCHILAS - POSSIBILIDADE - PRECEDENTES (CONSULTAS N. 898543, DOC DE 21/11/2013; 859039, DOC DE 25/10/2011; E 665694, DE 27/12/2002). 1) É possível que o salário-educação possa ser aplicado para custeio de programas de alimentação escolar da educação básica, nos termos mencionados na fundamentação; 2) É possível que o salário-educação possa ser aplicado para custeio de programas que incluam aquisição de uniformes e mochilas para alunos da educação básica, nos termos mencionados na fundamentação (Minas Gerais, 2015).

No mesmo sentido segue o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Consulta. Aplicação de recursos do salário-educação para custeio de programas de alimentação escolar. Natureza jurídica tributária de contribuição social. Fonte adicional de custeio da educação básica pública. Possibilidade. Inteligência do art. 212, §§ 4º e 5º, art. 208, VII e art. 227, da Constituição Federal (Paraná, 2011).

Colacionamos ainda a resposta à Consulta no Processo 04353/2021-7, oriundo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

Os recursos do salário-educação podem custear programas de alimentação complementar da educação básica, com base na conjugação do artigo 208, inciso VII com o artigo 212, § 4º, todos da CF/88, em completude ao que versa no art. 3º da Lei 11.947/2009 e no artigo 9º, incisos I e II do Decreto 6003, de 28 de dezembro de 2006 da Presidência da República e em observância ao disposto nos artigos 14 e 15 da Lei 9.424/96 (Espírito Santo, 2021).

Nosso Poder Judiciário caminha no mesmo sentido, merecendo aclamação o seguinte trecho do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento de processo em que se discutia a regularidade de aplicação de verbas do orçamento da Educação na aquisição de uniformes escolares para alunos da rede pública (Processo 0213578-71.2008.8.26.0000), ementado da seguinte forma:

DESVIO DE VERBA PÚBLICA DESTINADA À EDUCAÇÃO - UNIFORMES ESCOLARES - Prefeitura que, por meio de licitação, adquiriu uniformes escolares para os alunos da rede pública - Ministério Público que acusa a Prefeitura pelo desvio de verba, por considerar que o uniforme é equipamento assistencial e não de educação - argumentos do parquet não convincentes - uniformes escolares que geram segurança, igualdade, disciplina e

viabilizam a ida dos alunos à escola, fazendo parte da educação - verba que pode ser destinada a esse fim. Recurso não provido (São Paulo, 2010).

Foram felizes as considerações do nobre Relator, que enxergou essencialidade tal em itens fornecidos aos alunos da rede pública a se tornar inadmissível dissociá-los do campo das ações diretamente relacionadas ao ensino fundamental, vejamos:

O desenvolvimento do ensino engloba, sem sombra de dúvidas, o fornecimento do uniforme, a fim, até mesmo, de impedir que alunos, envergonhados por não ter roupas adequadas, deixem de frequentar o ambiente escolar.

Ainda, reportando-me às alegações do próprio Ministério Público, a fls. 275, foi descrita a definição do Ministério da Educação sobre a manutenção e o desenvolvimento de ensino, da qual destaco a seguinte frase: "São ações voltadas à consecução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis. Inserem-se no rol destas ações, despesas relacionadas à aquisição, manutenção e o funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar e outros".

Deste trecho faço três comentários que entendo pertinentes:

a) "equipamentos necessários ao ensino": como foi dito acima, entende-se que o uniforme é um equipamento necessário ao ensino, que trás, além de outras coisas, o conceito de disciplina e de igualdade ente aos alunos.

b) "transporte escolar": questiona-se, neste ponto, porque o transporte escolar seria equipamento de desenvolvimento do ensino e o uniforme escolar não? O transporte viabiliza a ida do aluno à escola, e o uniforme também. Alega o Ministério Público que o uniforme seria considerado "gasto assistencial", mas neste diapasão o transporte escolar também poderia aí se enquadrar.

c) "outros": utilizando essa expressa acaba que o Ministério da Educação dá flexibilização a sua definição, podendo então se encaixar ao conceito por ele dado outras modalidades que somem, agregam valor ao ensino.

Por último, não se pode desvincular ainda o uso do uniforme com a segurança dos alunos e dos profissionais da escola, de modo que mais uma vez consegue-se enquadrar o uniforme como "equipamento necessário ao ensino".

A lei de diretrizes e bases da educação, quando trata do que não pode ser custeado com os recursos da educação, diz que estão excluídos

os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.

Evidente que com isso a lei não quer que a assistência social em geral seja considerada como integrante da educação. Porém, o que não se quer é que outros programas governamentais, sem maior ligação com a educação, sejam custeados com a verba própria do ensino.

Porém, os gastos evidentemente ligados à educação, mesmo que tenham uma faceta assistencial, pode ser custeados com a verba em questão.

A interpretação dada pelo Ministério Público é tão equivocada quanto considerar a merenda escolar um programa suplementar de alimentação, de custeio vedado pelas verbas da educação.

Não é por outra razão que a Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pelo não provimento do recurso. O bolsa-família o leve-leite e tantos outros programas assistências é que não podem ser custeados pelas verbas da educação, mas o leite servido nas escolas sim, bem como os uniformes escolares, que não tem outro local para ser utilizados que não o ambiente escolar (São Paulo, 2011).

Ainda, mencionamos alhures que eventuais normas infralegais limitadoras do campo de aplicação do produto do salário-educação teriam sua compatibilidade constitucional bastante discutível. Isso porque o §5º do artigo 212 estabelece uma cláusula semiaberta, que se fecha somente para fixar os limites de aplicação da verba no âmbito da educação básica pública, parecendo não ser dada ao legislador infraconstitucional a oportunidade de estabelecer exceções, a exemplo da vedação contida no artigo 7º da Lei 9.766/1998, a qual proíbe o pagamento de pessoal com recursos do salário-educação.

Nesse cenário, a União Federal somente poderia impor limitações à aplicação dos recursos do salário-educação ao seu próprio orçamento, sob pena de violar a autonomia administrativa, financeira e orçamentária dos demais entes federativos, o que nos leva a crer que o artigo 7º da Lei 9.766/1998 não se aplicaria no âmbito dos municípios.

Esse entendimento já foi externado pelo TCE/MG, vejamos:

Consulta formulada por secretário municipal acerca da possibilidade de utilização dos recursos da quota-parte municipal do salário-educação para o pagamento de servidores envolvidos com as atividades-meio da educação básica local. O Conselheiro Cláudio Couto Terrão, relator, exerceu juízo positivo de admissibilidade e explicou, de início, que o salário-educação consiste em espécie de contribuição social inserta no art. 212, § 5º, da Constituição da República, e tem como

objetivo ser fonte adicional de financiamento da educação básica pública. Discorreu sobre a repartição do tributo entre os entes federativos, nos moldes do art. 15 da Lei n. 9.424/1996, e destacou o disposto no art. 7º da Lei n. 9.766/1998, o qual enuncia que o “Ministério da Educação e do Desporto fiscalizará, por intermédio do FNDE, a aplicação dos recursos provenientes do Salário-Educação, na forma do regulamento e das instruções que para este fim forem baixadas por aquela Autarquia, vedada sua destinação ao pagamento de pessoal”. O Conselheiro relator defendeu, com espeque no princípio da autonomia das unidades federativas, a aplicabilidade restrita do art. 7º da Lei n. 9.766/1998 à União, de forma a não abranger as quotas-partes dos Estados e dos Municípios, as quais constituem receitas próprias do ente. Argumentou que o reconhecimento da repartição do salário-educação em quotas-partes pela Constituição da República impede limitações infralegais à utilização desses recursos. Ante o exposto, concluiu não haver óbice à destinação da quota-parte municipal ou estadual do salário-educação para a remuneração de pessoal da área-meio, desde que as atividades desempenhadas por esses servidores estejam relacionadas com a educação básica pública, nos termos do art. 212, §§ 5º e 6º, da Constituição da República. Aprovado o voto do Conselheiro relator, por unanimidade. (Consulta n. 958.246, rel. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, 30 de novembro de 2016) (Minas Gerais, 2016).

Fica claro, portanto, que deve ser dada amplitude ao campo de aplicabilidade dos recursos provenientes do salário-educação para garantir a máxima efetividade das políticas públicas educacionais, independentemente de eventuais discussões a respeito da incidência ou não do gasto para cômputo no piso constitucional.

O direito à educação ocupa posição de destaque dentre os direitos fundamentais da ordem social insculpida na Carta Magna, de modo que ao gestor público deve ser permitida uma maior flexibilização na alocação de recursos orçamentários destinados a promover ações imprescindíveis à manutenção e desenvolvimento do ensino, não podendo ficar de fora certas políticas que, embora com certo caráter assistencial, são fundamentais para manter os alunos no ambiente escolar com dignidade. Com efeito, consoante menciona André de Carvalho Ramos, “O direito à educação consiste em todas as formas de ensino, transmissão, reflexão e desenvolvimento do conhecimento voltadas ao desenvolvimento físico, intelectual e moral do ser humano” (Ramos, 2018).

Ainda, sintetiza o autor:

A Declaração Universal de Direitos Humanos consagrou o direito de toda pessoa à educação, que deve ser gratuita (ao menos a

correspondente ao ensino elementar fundamental). Para a DUDH, o ensino elementar é obrigatório, bem como o ensino técnico e profissional dever ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. Os pais possuem, prioritamente, o direito de escolher o tipo de educação a dar aos filhos (art. XXVI).

Por sua vez, o art. 13 do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC) prevê que todos têm o direito à educação, que deve objetivar (i) o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e (ii) fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Além disso, o direito à educação deve capacitar todas as pessoas a (iii) participar de uma sociedade livre, (iv) favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e (v) entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos.

Para o Comitê do PIDESC, a educação é, ao mesmo tempo, um direito em si e também um instrumento indispensável para a realização de outros direitos humanos. De fato, a educação tem um papel indispensável na promoção de direitos humanos e da democracia, possibilitando o empoderamento dos grupos vulneráveis em uma sociedade (Comentário Geral n. 13/1999).

No plano doméstico, a CF/88 estabeleceu que a educação objetiva (i) o pleno desenvolvimento da pessoa, (ii) seu preparo para o exercício da cidadania e (iii) sua qualificação para o trabalho. Esse trinômio constitucional (desenvolvimento pessoal, preparo cidadão e a qualificação trabalhista)

A educação deve ser prestada com base nos seguintes princípios constitucionais: (i) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (ii) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber e (iii) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; (iv) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; (v) valorização dos profissionais do ensino; (vi) gestão democrática do ensino público e (vii) garantia de padrão de qualidade (art. 206 da CF/88).

Como consequência da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o conhecimento, foi consagrada a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das Universidades, que, em contrapartida, devem atuar em três áreas-chaves: ensino, pesquisa e extensão.

Pela essencialidade do direito à educação para garantia da dignidade da pessoa humana, bem como para

cumprimento dos objetivos da República, de construir uma sociedade justa, garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais, as políticas públicas voltadas à manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser pautadas pelo princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, a respeito do qual podem se fazer as seguintes considerações (Ramos, 2018):

O critério da máxima efetividade exige que a interpretação de determinado direito conduza ao maior proveito do seu titular, com o menor sacrifício imposto aos titulares dos demais direitos em colisão. A máxima efetividade dos direitos humanos conduz à aplicabilidade integral desses direitos, uma vez que todos seus comandos são vinculantes. Também implica a aplicabilidade direta, pela qual os direitos humanos previstos na Constituição e nos tratados podem incidir diretamente nos casos concretos.

Finalmente, a máxima efetividade conduz à aplicabilidade imediata, que prevê que os direitos humanos incidem nos casos concretos, sem qualquer lapso temporal.

O Supremo Tribunal Federal tem invocado dito princípio em diversas ocasiões em que se debruçou sobre controvérsias relacionadas às políticas públicas educacionais, reiterando o seu entendimento de que deve ser dada máxima efetividade ao artigo 208 da Constituição, segundo o qual a educação é um dever do estado, a exemplo do que consta no seguinte precedente:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. INTERPOSIÇÃO EM 18.03.2021. MATRÍCULA EM ESCOLA DA REDE PÚBLICA PRÓXIMA À RESIDÊNCIA FAMILIAR. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA. ARTS. 208, IV e 227, DA CF. ISONOMIA DE TRATAMENTO. POLÍTICAS PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O acórdão proferido pelo Tribunal de origem está em confronto com a jurisprudência desta Corte, a qual firmou o entendimento de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro. 2. Esta Casa tem dado a máxima efetividade ao disposto nos artigos 208, IV e 227 da Constituição Federal em defesa do direito à educação básica, devendo ser respeitado o tratamento isonômico em relação a todas as crianças e adolescentes quanto à matrícula em escolas próximas a suas

residências, com ampliação da oferta de vagas nas instituições de ensino públicas. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (Brasil, 2023).

De acordo com a Corte Suprema, o princípio serve, inclusive, de limitador da fórmula da reserva do possível, não sendo legítimo o inadimplemento de deveres estatais de prestação dos serviços relacionados aos direitos sociais consagrados no catálogo constitucional, veja-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE – ATENDIMENTO EM CRECHE – EDUCAÇÃO INFANTIL – DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART.208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) – COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO – DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO (CF, ART. 211, § 2º) – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO – SUCUMBÊNCIA RECURSAL – MAJORAÇÃO DA VERBA HONORÁRIA – PRECEDENTE (PLENO) – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DOS LIMITES ESTABELECIDOS NO ART. 85, §§ 2º E 3º DO CPC – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO (Brasil, 2018).

Nessa toada, se ao Estado incumbe a reunião de todos os esforços para garantir a máxima eficácia do direito à educação, assegurando o acesso em todos os seus níveis, oferecendo atendimento especializado aos portadores de deficiência, bem como fornecendo material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, precisa estar munido de recursos orçamentários e financeiros suficientes para tanto, devendo-se evitar interpretações restritivas à utilização dos recursos do salário-educação que impeçam a sua aplicação em ações e serviços importantes à manutenção e desenvolvimento do sistema educacional público.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O salário-educação consiste em importante fonte adicional de recursos para o financiamento de ações da educação básica pública, aumentando as disponibilidades orçamentárias do administrador público para realizar gastos importantes para a aquisição de bens e

contratação de serviços essenciais à manutenção e desenvolvimento do ensino. Porém, por vezes, órgãos de controle acabam por conferir interpretações restritivas às normas que regulam a aplicação desses recursos orçamentários, impedindo sua utilização para a realização de determinadas despesas. Foi o caso, a título de exemplo, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que refutou a possibilidade de aplicação das verbas provenientes do salário-educação no financiamento de merenda escolar.

O equívoco parte da interpretação inadequada da regra do índice constitucional de aplicação do percentual mínimo em educação, o que não se confunde com a disciplina do campo de aplicação dos recursos oriundos daquele mencionado tributo.

A definição da natureza dos gastos públicos que podem ser executados com recursos do salário-educação deve ser feita à luz do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, de modo a incrementar as disponibilidades orçamentárias do gestor para a realização de despesas com bens e serviços que são muito mais do que meras ações assistenciais, consistindo em verdadeiros meios de promoção da dignidade do estudante, o que os tornam essenciais à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em tempo, a jurisprudência das nossas cortes de contas foi sendo redirecionada para o caminho certo, prevalecendo o entendimento pela possibilidade de utilização do salário-educação em gastos com alimentação escolar, aquisição de uniformes, mochilas e outros itens essenciais do sistema educativo, independentemente de eventuais discussões a respeito da possibilidade ou não de cômputo dessas despesas para fins de atingimento do índice constitucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.076.911-AgR**, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 11.04.2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1301366 AgR**, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Relator(a) p/ Acórdão: Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 30-10-2023, Processo Eletrônico DJe-s/n Divulg 07-02-2024 Public 08-02-2024.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Processo 04353/2021-7**. Parecer em Consulta 00026/2022-7. Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Tribunal Pleno. Data da publicação: 31/10/2022.

FERREIRA, Adriano Fernandes; RIBEIRO, Isabella Victória Aranha; SOUZA, Regina Aquino Marques de. Contribuições Especiais e o Salário-Educação. **Revista Ibero-Americana de Humanidades**, Ciências e Educação, v.8, n.05, maio 2022.

LUTZ, Diego. **Trajetórias do Salário-Educação (1997-2018) como Política de Financiamento da Educação**. 2021. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-

Graduação em Educação, Porto Alegre.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado.
Consulta n. 958.246, rel. Conselheiro Cláudio Couto
Terrão, 30 de novembro de 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado.
Consulta: 944662, Relator: Cons. José Alves Viana, Data
de Julgamento: 01/07/2015, Data de Publicação:
16/07/2015.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Processo
4158072011**, Relator: Jose Durval Mattos do Amaral,
Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/08/2013.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos
humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do
Estado. **Processo CON-11/00510505**. Parecer COG -
532/2011. Disponível em: [URL]. Acesso em: 09 abr.
2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça Estadual. **Processo
2135787120088260000 SP**, Relator: José Luiz Germano,
Data de Julgamento: 23/11/2010, 2ª Câmara de Direito
Público, Data de Publicação: 08/12/2010.