

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
PRAÇA DA REPÚBLICA, 53 - FONE 255-20-44 - CEP 01045-903
FAX N° 231-1518

PROCESSO CEE N°: 577/95
INTERESSADO : Conselho Estadual de Educação
ASSUNTO : Caracterização de despesas de manutenção e
desenvolvimento do ensino
RELATOR : Cons. Roberto Moreira
INDICAÇÃO CEE N° 08/95 - CE/DMDE - APROVADA EM 28-06-95

I - INTRODUÇÃO

O objetivo desta indicação é discutir o significado e a abrangência do conceito de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme registrado em nossos textos constitucionais.

Neste momento, vale lembrar que a Constituição Federal, em seu Título viii (que trata "Da Ordem Social"), Capítulo III (que trata "Da Educação, da Cultura e do Desporto"), artigo 212, diz:

"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".

De outra parte, a Constituição do Estado de São Paulo reza em seu artigo 255:

"O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.

Parágrafo único - A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino" (grifo nosso).

Desde logo, convém registrar que as questões que dizem respeito à vinculação de recursos resultantes da receita de impostos ao financiamento da educação e, também, a conceituação de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino são assuntos controversos, polêmicos e que de longa data vêm ocupando as atenções daqueles que se dedicam à análise desses temas.

II - A VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO

Focalizemos a primeira questão para, inicialmente, verificar como a vinculação da receita de impostos tem sido considerada em nossos textos constitucionais e principais diplomas legais da educação brasileira; desde já, salientamos que vamos considerar apenas a vinculação da receita de impostos e não vinculações de outros tributos específicos, de natureza diversa.

Assim, esta política de vinculação teve início em 1934, quando a Constituição de então estabeleceu em seu Capítulo II: Da Educação e da Cultura:

"Artigo 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

.....

"Artigo 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo Único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das coisas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

.....

Em 1937, com o golpe político é instituição do Estado Novo, foi outorgada uma nova Carta Constitucional. mais precisamente em 10-11-37. Nesta Carta foi suprimida a vinculação constitucional de recursos para a educação; assim, não mais se obrigava a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal a despenderem Um mínimo de suas receitas com educação.

A vinculação é retomada na Constituição de 1946, cujo artigo 169 dizia:

"Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Como se pode verificar, a Constituição de 1946 passou a exigir dos Municípios um esforço maior, pois estabeleceu o percentual de 20% para os mesmos, enquanto, na Constituição de 1934 era 10%; as demais instâncias político-administrativas permaneceram com os percentuais anteriores.

Em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), alterou-se o percentual sob responsabilidade da União, pois o Artigo 92 da citada lei estabeleceu:

"A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo. § 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a porcentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim" .

Assim, com a LDB de 1961, aumentou-se de 10 para 12% o percentual que a União deveria despende de sua receita de impostos com a manutenção e desenvolvimento do ensino? os demais percentuais não foram alterados.

Em 1967, com a promulgação da nova Constituição, em 24 de janeiro (em vigor no dia 15 de março de 1967) , mais uma vez foi suprimida a vinculação em questão- No seu texto estão explicitadas as obrigações educacionais dos Poderes Públicos, mas não se os obrigou à despende percentuais mínimos com a educação. Diz o seu Artigo 169:

"Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino e a União os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

§ 2º Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar".

Estes preceitos detalharam a obrigação do setor público com a educação, expressa no § 1º do artigo 168, que dizia: "O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos". Mas, reiteramos, não se falou em dispêndios mínimos dos mesmos. Como consequência, ficou Sem efeito o dispositivo de vinculação da Lei 4.024/61-LDB, antes citado.

Todavia, a Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 13 de maio de 1967, manteve, em nível estadual, a citada vinculação dispondo em seu artigo 126:

"O Estado aplicará, anualmente, nunca menos de vinte por cento da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º O Estado poderá efetuar convênio com um ou mais municípios visando à aplicação de recursos para os fins a que se refere este artigo.

§ 2º Os municípios só poderão obter auxílios ou empréstimos do Estado, através dos seus órgãos competentes, enquanto destinarem em seus orçamentos pelo menos vinte por cento da renda resultante dos impostos, à manutenção e desenvolvimento do ensino, e mediante prova de sua efetiva aplicação".

E não é demais registrar, também, que o seu artigo 129 estabeleceu: "O Estado manterá a Fundação de Amparo à Pesquisa, atribuindo-lhe dotação mínima correspondente a meio por cento da receita de seus impostos, como renda de sua privativa administração". Em 1989, a Constituição Estadual aumentou esse percentual, dizendo:

"Artigo 271 - o Estado destinará o mínimo de um por cento de sua receita tributária à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, como renda de sua privativa administração, para aplicação em desenvolvimento científico e tecnológico.

.....

Retornando ao nível federal Vale lembrar que a Emenda Constitucional nº 1, promulgada em 17 de outubro de 1969, restabeleceu parcialmente a citada vinculação, apenas na órbita dos municípios, ao dizer no seu artigo 15, § 3ª, alínea f:

"A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal".

Cabe, portanto, notar que a referida Emenda n° 1 não restabeleceu as obrigações da União, dos Estados e do distrito Federal; restringiu-se aos Municípios. Para estes, ademais, colocou as obrigações em termos de aplicação no ensino primário e a fonte passou a Ser a receita tributária e não a receita de impostos. Neste momento, é oportuno lembrar que o código Tributário Nacional, instituído pela Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966, que "Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios", diz:

"Artigo 3° - Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".

Diz ainda, a citada Lei:

"Artigo 5° - Os tributos São impostos, taxas e contribuições de melhoria".

Assim reza o mesmo diploma legal nos artigos 16, 77 e 81, a seguir citados:

"Artigo 16 - Imposto é tributo cuja obrigação tem como fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal, específica, relativa ao contribuinte".

"Artigo 77 - As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

.....

"Artigo 81 - A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra a valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado".

Nesta conformidade, tributo é o gênero e o imposto é a espécie.

Estas conceituações devem ser lembradas, pois o artigo 212 da Constituição Federal diz:

"A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a

proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino" (grifo nosso).

Assim, nos termos do artigo 212 da Constituição Federal, o mínimo a ser aplicado na manutenção e no desenvolvimento do ensino relaciona-se a porcentual da receita de impostos e não a porcentual da receita tributária ou a porcentual do orçamento público.

E não é demais lembrar que a Constituição Federal vigente estabelece em seu Título VI (DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO), Capítulo I (DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL), Seção I (DOS PRINCÍPIOS GERAIS):

"Artigo 145 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia, ou pela utilização, efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração

tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.
.....

Após estes adendos de esclarecimento, cabe notar que, de sua parte, o Estado de São Paulo, em sua Emenda Constitucional nº 2, de 30 de outubro de 1969, no artigo 127, manteve a vinculação, nos termos seguintes:

"O Estado aplicará, anualmente nunca menos de vinte por cento da renda dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo Único - O Estado poderá efetuar convênio com municípios, visando a aplicação de recursos para os fins a que se refere este artigo".

De outra parte, reforça o preceituado pela Emenda nº 1 da Constituição Federal, ao dizer no artigo 133:

"É vedado ao Estado e as suas entidades descentralizadas concederem subvenções, financiamentos, empréstimos, ou auxílios aos municípios que não comprovarem a aplicação no ensino primário, no exerci-

cio anterior, de vinte por cento, pelo menos, de sua receita tributária, na forma prevista na Constituição da República".

Convém registrar, também, que a dotação própria da Fundação de Amparo à Pesquisa foi mantida na nova carta.

Em 1971, com a promulgação da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que "Fixa Diretrizes à Bases para o ensino de 1º e 2º Graus e dá outras providências", à vinculação, no nível federal, tem um novo adendo, em termos das obrigações dos municípios, pois o artigo 59 da citada lei diz:

"Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau, aplicar-se-á o disposto no artigo 15, § 3º, alínea 'f' da Constituição.

Parágrafo Único - Os municípios destinarão à educação e cultura um mínimo de 20% das transferências que lhe couberem no fundo de participação, na forma que vier a ser estabelecida em ato do Poder Executivo".

Na década de 70, o tema voltou a ser considerado, mais precisamente em 1976, quando o Senador João Calmon encaminhou, em 25-05-76, à Mesa Diretora do Senado Federal uma proposta de emenda à Constituição, acrescentando ao artigo 176 o seguinte parágrafo (Emenda nº 21/76):

"§ 4º Anualmente, a União aplicará nunca menos de 12% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 24%, no mínimo, da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Esta emenda foi aprovada unanimemente por Comissão Mista do Congresso, mas não conseguiu obter o quórum mínimo de dois terços, necessário para aprovação de uma emenda constitucional.

O mesmo senador reapresento, em 1983, com modificações, a citada emenda, como § 4º do artigo 176, que levou o nº 24/83 e teve a seguinte redação:

"Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Esta emenda foi aprovada em 1º de dezembro de 1983 e, conseqüentemente, incorporada à Constituição Federal. Posteriormente, a mesma foi regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, que "Dispõe sobre a execução do § 4º, do Artigo 176, da Constituição Federal e dá outras providências".

Assim, foi restabelecida a vinculação constitucional de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Como vimos, o preceito foi mantido na Constituição de 1988, em seu artigo 212, com a

elevação da obrigação da União para 18% e mantidas as obrigações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em 25%.

Vimos, também, que, no Estado de São Paulo, a Constituição de 1989 elevou a mesma obrigação do Estado para 30%, no mínimo, da receita de impostos, cabe notar neste instante, que as universidades Estaduais Paulistas - Universidade de São Paulo/USP, Universidade de Campinas/UNICAMP e Universidade Júlio de Mesquita Filho/UNESP - têm dotação específica desde 1989. Assim, é necessário registrar que o Decreto nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989, que "Dispõe sobre providências visando a autonomia Universitária", estabeleceu:

"Artigo 1º - Os órgãos da Administração Centralizada do Estado adotarão procedimentos administrativos cabíveis para viabilizar a autonomia das Universidades do Estado de São Paulo, de acordo com os parâmetros deste decreto, até que a Constituinte Estadual promulgue a nova Constituição do Estado e que a Assembleia Legislativa decrete a legislação referente ao sistema de Ensino Superior Paulista.

Artigo 2º - A execução dos orçamentos das Universidades Estaduais Paulistas, no exercício de 1989, obedecerá aos valores fixados no orçamento geral do Estado, do corrente ano, e às demais

normas e decretos orçamentários, devendo as liberações mensais de recursos do Tesouro a essas entidades respeitar o percentual global de 8,4% da arrecadação do ICMS - quota parte do Estado no mês de referência.

.....

O referido percentual de 8,4% (oito inteiros e quatro décimos por cento) vigorou também nos exercidos financeiros de 1990 e 1991, tendo sido posteriormente alterado, como será registrado. Assim, a Lei nº 7.465, de 1º de agosto de 1991, que "Dispõe sobre as Diretrizes orçamentárias para o ano de 1992", dispôs:

"Artigo 19 - Os valores dos orçamentos das Universidades Estaduais Paulista serão fixados na proposta Orçamentária do Estado para 1992, devendo as liberações mensais dos recursos do Tesouro respeitar, no mínimo, o percentual global de 9% da arrecadação do Importo Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - Quota Parte do Estado mês de referência.

.....

O novo valor de 9% (nove por cento) foi mantido para os exercícios financeiros de 1993 e 1994, por força das Leis Estaduais nº 7.949, de 16 julho de 1992 (art. 4º, § 1º) e nº 8.359, de 27 de julho de 1993 (art. 4º, § 1º), que dispuseram sobre as diretrizes orçamentária para, respectivamente, 1993 e 1994.

O referido valor foi novamente alterado para o exercício financeiro de 1995, em razão do disposto na Lei Estadual nº 8.851, de 29 de julho de 1994, que "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 1995", que assim determinou:

"Artigo 4º - o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e as Universidades Estaduais encaminharão ao Poder Executivo suas propostas orçamentárias para 1995, observadas as determinações contidas nesta lei, até o último dia útil do mês de julho de 1994.

§ 1º - Os valores dos orçamentos das Universidades Estaduais serão fixados na proposta orçamentária do Estado para 1995, devendo as liberações mensais dos recursos do Tesouro respeitar, no mínimo, o percentual global de 9,57% (nove inteiros e cinquenta e sete por cento) da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - Quota Parte do Estado, no mês de referência.

.....

Nesta conformidade, vigora hoje no Estado de São Paulo a vinculação de 9,57% dá arrecadação do ICMS para a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino público estadual de nível superior. Sendo assim, como o ICMS é a principal fonte de arrecadação de impostos do Estado, resta para o ensino público estadual de 1º e 2º graus, praticamente, em termos de recursos mínimos, 20,43% da arrecadação de impostos, ou seja a diferença entre os 30% estabelecido pelo artigo 255 da Constituição Estadual e o alocado para a universidades estaduais.

Este rápido histórico mostra que a questão da vinculação de recursos para a educação é polêmica - e encontra defensores e adversários, todos com os seus argumentos respeitáveis: daí, o comportamento impreciso e ziguezagueante da medida, ora incluída, ora excluída do texto constitucional. E neste instante, o assunto volta à baila, com a discussão da reforma constitucional, em suas várias dimensões.

De outra parte, qual é o exato sentido dá expressão manutenção e desenvolvimento do ensino, contida em nossos textos constitucionais? Quais despesas devem ser e quais não devem ser incluídas na contabilidade das despesas com o ensino? Este é outro assunto discutível. Já contemplado em nossos textos legais, mas sujeito a controvérsia. Passemos a discuti-lo neste momento.

III - O SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Nesta oportunidade, à guisa de lembrete, não é demais registrar que o financiamento da educação no Brasil conta com outras fontes de receitas vin-

culadas, além da receita de impostos já citada. A mais significativa é a do salário-educação, conforme previsto no § 5º, do Artigo 212 da Constituição Federal, que diz;

"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 e proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

.....
§ 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição-social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes".

Vale lembrar que o salário-educação foi instituído por meio da Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que regulamentou o inciso III, do artigo 168 da Constituição de 1946, que rezava:

"As empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes".

Desse modo, o pagamento do salário-educação ao governo era uma forma de as empresas cumprirem, a obrigação constitucional e o poder público assumia a obrigação de proporcionar o ensino primário gratuito aos trabalhadores das empresas e aos seus filhos. Posteriormente, o salário - educação, face às mudanças da realidade educacional, decorrentes da Lei nº 5.692/71, sofreu nova regulamentação por meio do Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, que revogou a Lei nº 4.440/64. Vale notar que o artigo 178, da Emenda Constitucional nº 01/69 havia mantido o citado dispositivo, com o registro de "ensino primário gratuito de sete aos catorze anos".

Assim sendo, é necessário ressaltar que a contribuição social do salário - educação é Um recurso adicional, suplementar ao percentual mínimo da receita de impostos; são recursos-distintos que visam ao mesmo fim, mas que não são substituíveis entre si. Daí, a Constituição de 1998 referir-se a ele como fonte adicional de financiamento ao ensino fundamental público.

Como já notamos anteriormente, cabe, neste momento, discutir qual o exato sentido da expressão manutenção e desenvolvimento do ensino, contida em nossos textos constitucionais. Por essa razão, perguntamos; quais despesas devem ser e quais não devem ser incluídas na contabilidade das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino? Este é outro assunto impreciso e que já foi objeto de propostas em nossos textos legais e por essa razão será foco de nossa atenção, logo mais.

IV - O CONCEITO DE ENSINO

Preliminarmente, limitemos a discussão ao conceito de ensino. O texto constitucional, em seu Título VIII, Capítulo III, seção I, trata: "DA EDUCAÇÃO", e diz:

"Artigo 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

Imediatamente, após, estabelece o artigo 206:

"O Ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola:

.....
Logo depois o artigo 208 reza:

"O dever do Estado com a educação, será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
.....

E o artigo 211 estabelece:

"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de Colaboração seus sistemas de ensino.

.....

E finalizando esta Seção I, diz o artigo 214:

"A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

.....

Como exposto, os grifos acima são nossos, para ressaltar que os termos "educação" e "ensino" são usados com sentidos diferenciados, com conteúdos próprios. Como esta no texto constitucional, tem-se claro que educação é um conceito mais amplo, abrangente e que ensino é um conceito mais restrito, que faz parte do conceito de educação. Mas, nem sempre a distinção é inteiramente clara; veja-se, por exemplo, o conceito de "salário-educação", cujos recursos constituem fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público, como já vimos.

Para a orientação da sequência de nossa análise, devemos entender a educação como processo amplo, que sofre a influência de diferentes fatores como a família,

a escola, os clubes e associações, o grupo de trabalho, a igreja, os diferentes meios de comunicação e outros mais, que levam, ou deveriam levar, ao "pleno desenvolvimento da pessoa, Seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", conforme a letra da Constituição.

De outra parte, por "ensino" devemos entender o processo educacional planejado e desenvolvido nas escolas; em outras palavras, é a ação sobre o desenvolvimento intelectual, ético, físico e emocional da criança, do jovem e do adulto por parte dos agentes educacionais da instituição escolar. Neste sentido, podemos dizer que o "ensino" tem o significado de educação escolar ou escolarização.

É bom registrar que estes conceitos, embora polêmicos e frequentemente discutidos, orientarão as posições que deveremos adotar quanto a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, que analisaremos a Seguir.

V - OBSERVAÇÕES ADICIONAIS

Outro aspecto que deve ser lembrado é que não discutiremos a perspectiva econômica de custos indiretos, ou "custos de oportunidade", ou sejam, os sacrifícios de aplicação dos recursos em outras alternativas; discutiremos sim, as despesas, isto é, os desembolsos financeiros para executar uma determinada atividade, ou seja, a atividade educativa de ensino.

Também não serão considerados, neste momento, por não pertencerem ao objeto deste estudo, os recursos despendidos pelas empresas privadas, direta ou indiretamente, em cursos de formação profissional (industriais, rurais, de transportes e comerciais), por meio das entidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem de Transportes (SENAT) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Estas entidades contam com recursos específicos e administrações próprias.

VI - OS TEXTOS LEGAIS E A CARACTERIZAÇÃO DE "DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO"

Retornemos ao tema inicial das "despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino", relembando os textos legais que trataram do assunto.

A Lei nº 4.024/61 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu Título XII, artigo 93, reza;

"§ 1º - São consideradas despesas com o ensino:

- a) as de manutenção e expansão do ensino;
- b) as de concessão de bolsas de estudos;
- c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa e realização de congressos e conferências;

d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com atividades extraescolares.

§ 2º Não são consideradas despesas com o ensino:

a) as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino;

b) as realizadas por conta das verbas previstas nos artigos 199 da Constituição Federal e 29, do Ato das Disposições, Constitucionais Transitórias; Constituição Federal de 1946;

c) os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultura (Lei nº 1.493, de 13-12-1951)".

O assunto em questão foi retomado na Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, que "Dispõe sobre a execução do § 4º, do artigo 176 da Constituição Federal, e dá outras providências".

Vale lembrar que este § 4º foi resultante da Emenda Constitucional nº 24/83 (Emenda João Calmon).

O Artigo 1º da citada lei diz:

"Anualmente, a União aplicará nunca menos de 13% (treze por cento) e os

c) consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem precipuamente ao aprimoramento de qualidade e à expansão racional do ensino;

d) correspondam à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino, nos termos do corpo deste parágrafo e sua alínea 'b' *;

e) importem em concessão de bolsas de estudo;

f) assumam a forma de atividades-meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outras, necessárias ao regular funcionamento dos sistemas de ensino;

g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria.

§ 2º - Não se consideram despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino:

a) as efetuadas com pesquisa quando não vinculada esta ao ensino ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, não vise, precipuamente, ao aprimoramen

to da qualidade e à expansão racional do ensino;

b) as que se traduzam em subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural;

c) as que se destinem à formação específica de quadros para a Administração Pública, sejam civis, militares ou diplomáticos".

Como podemos ver, as disposições dos dois diplomas legais não são coincidentes, o que mostra, a divergência de posições sobre o assunto, em momentos diferentes.

Não é demais lembrar que a Lei nº 7.348/85 continua em vigor e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a tem considerado como ponto de referência para suas manifestações, quando inquirido sobre o assunto em questão, em particular pelas administrações municipais. Sobre estas manifestações trataremos a seguir.

Vale, contudo, relembrar que a Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, diz em seu artigo 255:

"O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.

Parágrafo único - A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino."

Todavia, apesar de algumas iniciativas legislativas, até o momento (junho/95), o disposto no citado parágrafo único não foi cumprido e o assunto não foi regulamentado. Mas registremos algumas dessas iniciativas.

Em 30-05-90, a Deputada Estadual Guiomar Namó de Mello apresentou o Projeto de Lei nº 295/90 que

visava à regulamentação do mencionado parágrafo. A autora do projeto, entre outras razões, apresentou como Justificativa:

"A inexistência de uma definição clara e objetiva do que constitui despesas com o ensino dificulta a

elaboração do planejamento para a aplicação das verbas destinadas a esse fim, bem como a verificação, por parte do Tribunal de Contas e outros órgãos controladores do cumprimento dos preceitos constitucionais.

O Tribunal de Contas, durante o ano de 1989 e ainda em 1990, rejeitou a prestação de contas de vários Municípios devido à não aplicação do mínimo previsto em lei na área de educação.

A presente proposição preenche essa lacuna, transformando-se num norteador para os governos Estadual e Municipais."

Nesse projeto, nos artigos 1º de 2º são definidas as propostas do que devem ser e do que não devem ser consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, como transcreveremos a seguir,

"A Assembléia Legislativa decretai

Artigo 1º - Para efeito do disposto no parágrafo primeiro do artigo 255, consideram-se como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, aquelas realizadas diretamente para a consecução dos objetos básicos das instituições de ensino públicas e, uma vez atendidos estes, as diretamente relacionadas com o ensino nas demais Instituições previstas no artigo 213 da Constituição Federal, desde que, em qualquer dos casos, refiram-se a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, em atividade de manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - aquisição, construção e manutenção de instalações físicas diretamente vinculadas ao ensino;

III - aquisição e manutenção de bens e serviços de manutenção vinculados ao ensino;

IV - estudos e pesquisas levadas a efeito em instituições integrantes do Sistema de Ensino;

V - atividades de apoio técnico-administrativo e normativo, necessários ao regular funcionamento dos Sistemas de Ensino:

VI - amortização e custeio de operações de crédito destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos aqui definidos;

VII- programas que visem o enriquecimento ou complementação curricular, a iniciação para o trabalho, desde que sem prejuízo da carga horária do núcleo comum e quando couber, considerando as necessidades locais, municipais ou regionais;

VIII - aquisição de materiais didático e para uso das escolas, professores e alunos;

IX - transporte escolar para crianças em idade pré-escolar e para alunos de ensino fundamental, quando comprovada a inexistência de escola pública próxima à residência do educando;

X - programa de alfabetização e complementação de escolaridade fundamental para jovens e adultos, incluindo capacitação e reciclagem profissional;

XI - concessão de bolsas de estudos a alunos comprovadamente carentes, que as poderão usar livremente em qualquer instituição de ensino que além de se

enquadrar no disposto no artigo 213 da Constituição Federal e sua posterior regulamentação seja credenciada pelo Poder Público através de uma avaliação externa visando garantir a Qualidade do ensino ministrado, o que lhe permitirá a continuidade do credenciamento;

XII - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas diretamente vinculadas ao ensino ainda que realizadas por instituições particulares desde que de notória especialização ou contratadas de acordo com as exigências legais.

§ 1º - Os bens móveis, imóveis, equipamentos e outros adquiridos com recursos considerados para os fins deste artigo não poderão ser remanejados para outra função ou atividade distinta das de manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 2º - Nos casos em que se revele imperioso, por razões de interesse público, o remanejamento previsto no § anterior caberá ao Poder Público competente promover a devida compensação no período subsequente, mediante acréscimo aos percentuais mínimos de aplicação no ensino, com a devida correção dos valores monetários.

Artigo 2º - Não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, para os efeitos desta lei, as referentes a:

I - programas assistenciais suplementares para alunos, docentes ou servidores, inclusive pagamento do pessoal encarregado, ainda quando custeados com recursos oriundos de impostos; a) de alimentação; b) de assistência médico-odontológica; c) farmacêutica; d) psicológica; e) outras similares;

II - assistência médico-hospitalar à comunidade, mesmo quando ligada ao ensino, inclusive nos hospitais universitários;

III - subvenções a instituições privadas de caráter assistencial e cultural;

IV - preparação de quadros para a administração pública, civis, militares ou diplomáticos;

V - manutenção de pessoal inativo e de pensionistas;

VI - obras de infraestruturas urbanas, ainda quando venham a beneficiar a rede escolar;

VII- pessoal docente e demais profissionais da educação quando em desvio de função ou em atividade não estritamente ligada à manutenção e desenvolvimento do ensino;

VIII - concessão de bolsas de estudo a alunos da rede particular quando não incluídos no § 1º do artigo 213 da Constituição Federal".

Este projeto foi objeto de apreciação por parte da Assembleia Legislativa e apresentadas diversas emendas. Foi, também, apresentado um Projeto Substitutivo, nº 1, em 08-06-90, pelo Deputado Arnaldo Jardim. Na justificativa da apresentação deste substitutivo, entre outros motivos, argumentou-se;

"O substitutivo tem por única finalidade aprimorar o texto do PL 295/90 em suas respectivas disposições, corrigir algumas imperfeições e redundâncias e simplificar o enunciado dos princípios nele estabelecido.

Considerando, por exemplo, fundamental o programa de alimentação que se constitui condição necessária para que o processo de aprendizagem se desenvolva plenamente garantindo as condições físicas, além de psicológicas, do educando.

Esta caracterização e definição possibilita que com a inclusão nos percentuais destinados à educação destes

gastos citados acima não haja. nenhum problema de continuidade ou abandono destes programas.

.....

Neste substitutivo, os Artigos 1º e 2º do Projeto de Lei passariam a ter a seguinte redação:

A Assembleia Legislativa decreta:

"Artigo 1º - Para efeito do disposto no Parágrafo 1º do Artigo 255 da Constituição do Estado, consideram-se como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino as que se realizarem* para a consecução de objetivos básicos das instituições públicas de ensino e as que relacionarem com o ensino nas demais instituições e atividades previstas no Artigo 213 da Constituição Federal, desde que se refiram:

I - à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação em atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - à aquisição, construção, execução de serviços de manutenção e reforma de prédios e instalações destinados ao ensino;

III- à aquisição e manutenção de bens de natureza educacional, utilizados pelas instituições de ensino;

IV - ao custeio de estudos e pesquisas realizados por instituições integrantes dos sistemas de ensino;

V - ao custeio de atividades de apoio técnico-administrativo-normativo, necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - à amortização de dívidas provenientes de operações de crédito realizadas para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino;

VII- à execução de programas que visem ao enriquecimento ou complementação curricular e à iniciação para o trabalho, sem prejuízo da carga horária do núcleo comum e consideradas as necessidades e peculiaridades municipais ou regionais;

VIII - à aquisição de materiais didáticos para uso das escolas, professores e alunos;

IX - ao transporte para crianças em idade pré-escolar e para alunos do ensino fundamental, quando comprovada a inexistência de escola pública próxima à residência dos educandos;

X - à execução de programas de alfabetização e complementarão de escolaridade fundamental para jovens e adultos, abrangendo capacitação e reciclagem profissional;

XI - à concessão de bolsas de estudos a alunos comprovadamente carentes para serem usadas livremente em Qualquer instituição de ensino e aos alunos dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento para o Magistério - CEFAM(s);

XII- à realização de trabalhos de levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas diretamente relacionados com o ensino, inclusive por instituições privadas de notória especialização OU contratadas nos termos da legislação vigente;

XIII - à execução de programas assistenciais fundamentais, destinados à alunos, docentes ou servidores, abrangendo, inclusive, o pagamento do pessoal encarregado, pertinentes ao fornecimento de merenda escolar e prestação de assistência médica, odontológica, farmacêutica, psicológica e outras de igual natureza;

XIV - ao custeio de serviços assistenciais prestados à comunidade pelos hospitais universitários de ensino;

XV - à concessão de subvenções a Instituições privadas de ensino, de caráter assistencial e cultural, que comprovem ter finalidades não lucrativas;

XVI- à cobertura de encargos resultantes de pensões concedidas à herdeiros de servidores falecidos e pagamentos de proventos a inativos, ambos oriundos dos quadros de ensino.

Artigo 2º - Não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino, para os efeitos desta lei, as referentes a:

I - preparação de quadros para a administração pública, civis, militares ou diplomáticos;

II - obras de infraestrutura urbana, ainda quando venham a beneficiar a rede escolar;

III- concessão de bolsas de estudos á alunos da rede particular quando não incluídos no § 1º do Artigo 213 da Constituição Federal."

Assim, este Projeto Substitutivo incluiu em seus incisos XIII e XVI do Artigo 1º os incisos I, II, III e V do Artigo 2º do PL 295/90, para considerá-los como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, antes não considerados dessa forma. Neste sentido, São objeto de controvérsia os itens relativos à merenda escolar, assistência médica, odontológica, farmacêutica, psicológica e similares, e o pagamento de pensões e aposentadoria do pessoal do quadro do magistério, agora incluídos no Substitutivo nº 01 ao PL 295/90 como integrantes da rubrica "despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino".

Devemos registrar que, até o momento, o assunto não prosperou no nível legislativo; assim, o projeto inicial ou o substitutivo não foram votados. Como consequência, o parágrafo único do Artigo 255 da Constituição ainda não foi regulamentado.

Nesse ínterim, o Tribunal de Contas do Estado, usando de suas prerrogativas constitucionais e legais, em particular no que tange ao controle externo e fiscalização das contas da administração financeira do Estado e dos Municípios, baixou a Resolução nº 05/89 que aprovou as Instruções nº 02/89, de 25-07-89, que;

"Estabelecem normas a serem observadas pelos Municípios, no cumprimento do disposto no Artigo 212 da Constituição Federal e na Lei Federal nº 7.348, de 24 de Julho de 1985, de modo a possibilitar o exercício da fiscalização financeira e orçamentária por meio do controle externo".

Vale lembrar que outras Resoluções e Instruções foram baixadas pelo TCE, introduzindo modificações nas instruções nº 02/89. Assim, a versão atualizada da mesma tem o seguinte teor, no que diz respeito à delimitação do conceito de "despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino", conforme seus artigos 5º e 6º.

"Artigo 5º - Consideram-se despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas a estes vinculadas e relativas a bens e serviços de assistência educacional, que se façam dentro ou fora das instituições de ensino em decorrência da observância do disposto no artigo 6º, da Lei Federal nº 7.348, de 24 de junho de 1985, detalhadas na forma do artigo 7º das presentes Instruções, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na Legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com as alterações das Leis Federais nºs 5.692, de 11 de agosto de 1971, e 7.044, de 18 de outubro de 1982) e sejam supervisionados pelos competentes sistemas de ensino e reguladas por Conselho de Educação (§ 1º, do artigo 6º, da Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985), ou, ainda, as que:

I - resultem da manutenção dos colégios militares de 1º e 2º graus;

II - resultem em bens e serviços que se integrem nas programações de ensino inclusive as de natureza cultural e desportiva;

III - consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;

IV - correspondam à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino, nos termos do § 1º, alínea "b", do artigo 6º, da Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985;

V - importem em concessão de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando a Prefeitura obrigada a investir priorita-

riamente na expansão de sua rede na localidade (artigo 213, § 1º, da Constituição Federal);

VI - assumam a forma de atividades meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outras necessárias ao regular funcionamento dos sistemas de ensino;

VII - decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria;

VIII - decorram de transporte de alunos, especialmente aqueles procedentes da zona rural;

IX - resultem de atividades Universitárias de pesquisa e extensão;

X - decorram de complementação de pessoal para a rede estadual, enquanto necessário;

XI - importem em despesas com segurança nas escolas;

XII - decorram do pagamento de aluguel de imóveis;

XIII - importem em despesas com a Administração Escolar, assim considera-

das, entre outras, o pagamento de remuneração de Diretores, Secretários, Escriurários, etc., assim como os encargos sociais decorrentes;

XIV - decorram de pagamento de pessoal docente e seus correspondentes encargos sociais.

XV - decorra do pagamento de despesas com alimentação, nela incluída a merenda escolar, bem como assistência à saúde, previstas em recursos próprios provindas da receita de impostos conforme determinam o inciso IV do Artigo 167 e Artigo 212 e seu § 4º da Constituição Federal."*

Por outro lado, diz o mesmo documento normativo em seu Artigo 6º:

"Artigo 6º - Não se consideram despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino:

I - as que se destinem à formação específica de quadros para a Administração Pública (letra c, do § 2º, do artigo 6º, da Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985);

II - as que se traduzam em subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural (letra b, do § 2º, do artigo 6º, da Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985);

III - as contribuições sociais provenientes de transferências do Estado e União, as quais deverão ser vinculadas integralmente aos programas suplementares de educação, conforme disposto no § 4º do Artigo 212 da Constituição Federal".**

Nesta conformidade, com base neste quadro normativo, tem o Tribunal de Contas do Estrado respondido a muitas questões e dúvidas levantadas pelos Municípios, quanto a aspectos do assunto em questão.

Apesar deste amplo esquema de referência relativo à interpretação do conceito de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, o assunto continua a Ser discutido; mais recentemente, quando da discussão do Projeto de Lei que, "Fixa as diretrizes e bases dá educação nacional", o tema voltou a ser cogitado por educadores e políticos, nas várias versões do citado Projeto. Apenas como referência para mostrar a atualidade do problema, vale lembrar o que dizem os artigos 64 e 65 do substitutivo

apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro aos PLC nº 101/93 e 45/91, o primeiro que "fixa as diretrizes e bases da educação nacional", e o segundo que "Dispõe sobre a concessão de bolsas de estudo e pesquisa aos pós-graduandos e dá outras Providências."

Assim, rezam os dispositivos citados:

"Artigo 63 - 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 em atividade;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos;

III - uso e sustentação de bens e serviços relacionados com o ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-melo necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudos e de trabalho;

VII- amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens deste artigo;

VIII - manutenção de pessoal inativo.

Artigo 64 - São constituídas 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 - subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural;

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

IV - programas suplementares de alimentação, assistência à saúde e transportes;

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

A análise das várias tomadas de posição sobre o assunto confirma a nossa observação inicial de que em relação a vários itens, há concordância das proposições, como remuneração de pessoal docente e demais especialistas"., da educação; mas há também divergências, como no caso da inclusão das despesas com pagamento de inativos originários da área de educação escolar.

VII - O ENTENDIMENTO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO

O Conselho Estadual de Educação CEE/SP, por força de suas obrigações, estatuídas pela Lei nº 10.403, de 06-07-1971, entendeu que deve tomar posição Sobre a questão, tendo em vista contribuir para uma definição Clara, que oriente o planejamento, a execução é o controle doe orçamentos educacionais do setor público. é bom lembrar que a lei acima citada, que "Reorganiza o Conselho Estadual de Educação", diz em seu artigo 2º:

"Além de outras atribuições conferidas por lei, compete ao Conselho

.....
III - fixar critérios para o emprego de recursos destinados à Educação, provenientes do Estado, da União, dos Municípios ou de outra fonte, assegurando-lhe aplicação harmônica e bem assim pronunciar-se sobre convênios de ação Inter administrativa;
.....

Sendo assim, considerando atentamente os dispositivos constitucionais e legais vigentes, às diversas propostas sobre o tema e sua própria análise de nossa realidade educacional, o CEE/SP toma a iniciativa de subsidiar a regulamentação do parágrafo único do artigo 255 da Constituição Estadual. Para tanto, considera o ensino como a educação escolar, ou o processo de escolarização, dos três níveis de ensino, regular e supletivo, como discutido anteriormente.

Nesta perspectiva, o Colegiado entende que:

A - Constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino público as que se referem à educação infantil, ao ensino fundamental, ao ensino médio e ao ensino superior.

A proposição acima abrange o ensino regular e o ensino supletivo, inclusive a distância.

Da mesma forma, estão abrangidas as diferentes modalidades de educação especial.

B - São despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino público as de:

1. remuneração de professores, especialistas de educação e pessoal administrativo do sistema de ensino;
2. aperfeiçoamento de professores, especialistas de educação e pessoal administrativo do sistema de ensino;

3. aquisição e manutenção de equipamentos, instalações e bens móveis necessários ao desenvolvimento do processo de ensino;

4. execução dos serviços de manutenção de prédios e instalações, onde funcionam as escolas e serviços administrativos do sistema de ensino;

5. pagamento de serviços indispensáveis ao funcionamento de escolas e unidades administrativas do sistema de ensino: água, luz, gás, telefone, Seguros e similares;

6. execução de serviços de administração do sistema de ensino e de apoio técnico e administrativo à ação educativa desenvolvida nas escolas, inclusive pagamento a terceiros;

7. aquisição e manutenção de recursos didáticos diversos para o ensino e para as atividades de desenvolvimento do pessoal do sistema de ensino, inclusive o material didático de uso individual do aluno;

8. realização de estudos e pesquisas por instituição de ensino ou órgão próprio do sistema de ensino, que visem aperfeiçoar o processo de ensino-aprendizagem ou façam parte da estrutura curricular dos cursos;

9. manutenção e desenvolvimento das atividades de pesquisa e extensão de serviços à comunidade, Sempre que associadas ao aperfeiçoamento do ensino;

10. execução de serviços de impressão e publicação de estudos, pesquisas, manuais de legislação e administração e similares, desde que diretamente relacionadas com o ensino, incluindo o pagamento a terceiros e o material empregado;

11. realização de congressos, reuniões científicas e outros eventos destinados à divulgação de estudos, pesquisas e intercâmbio de informações, Sempre que relacionadas com o campo de ensino."

12. realização de estudos d pesquisas por instituições privadas, financiadas pelo Poder Público, que visem precipuamente à melhoria e à eficiência do sistema público de ensino;

13. manutenção e desenvolvimento do ensino militar, quando se tratar de ensino fundamental, médio e superior, de graduação;

14. concessão de auxílio financeiro à alunos que não possam suprir necessidades inerentes a sua escolarização;

15. manutenção e desenvolvimento da educação especial, inclusive em parceria com entidades educacionais privadas, quando, comprovadamente, o Poder Público não atender à demanda nas várias áreas de excepcionalidade educacional;

16. amortização de dividas provenientes de operações de crédito, realizadas com o objetivo de manutenção e desenvolvimento dos serviços do sistema de ensino público.

C - Não são despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino público as de:

1. pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciais a servidores públicos, estatutários ou não, mesmo daqueles oriundos dos quadros do magistério;

2. manutenção de programas assistenciais ao educando e profissionais do ensino, incluindo: assistência alimentar, assistência à saúde, assistência psicológica, assistência ao transporte escolar, assistência à segurança escolar e outras formas de assistência Social;

3. formação e treinamento dos quadros de pessoal da administração pública, quando não vinculados à administração de escolas e aos serviços administrativos do sistema de ensino;

4. concessão de bolsa de estudos a alunos da rede particular de ensino, quando não incluídos no § 1º do Artigo 213 da Constituição Federal;

5. construção, aquisição e manutenção de ginásios de esportes, centros culturais e recreativos, teatros, bibliotecas públicas e assemelhados, quando não pertencentes ao conjunto da unidade escolar;

6. construção, aquisição e manutenção de edifícios, equipamentos e instalações de rádio e televisão, ainda que de caráter educativo;

7. Obras de infraestrutura Urbana, mesmo que vinculadas ao funcionamento de unidades escolares.

Os dispêndios indicados acima no item C, números 1 a 7, deverão ser financiados com outros recursos orçamentários, entre os quais os provenientes de contribuições sociais e os oriundos da receita de impostos, desde que estes sejam excedentes ao mínimo estabelecido no Artigo nº 255 da Constituição Estadual e ao instituído na Lei Orgânica do Município, como o mínimo da receita de impostos a ser aplicado na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

D - As despesas de construção e aquisição de prédios de escolas e do sistema de administração do ensino podem ser incluídas como de desenvolvimento do ensino, respeitadas as prioridades de manutenção e desenvolvimento contínuo da rede já instalada.

Esta restrição aplica-se também às despesas de aluguel de imóveis destinados ao funcionamento de escolas e unidades administrativas do sistema de gestão do ensino.

E - O Município só poderá destinar ao ensino médio e ao ensino superior recursos abrangidos pelo mínimo estabelecido no Artigo nº 212 da Constituição Federal, ou pelo mínimo instituído com a mesma finalidade na Lei Orgânica Municipal, quando provar que está sendo atendida integralmente a demanda do ensino pré-escolar e fundamental, no sistema de ensino público municipal.

F - As dúvidas de interpretação referentes a esta matéria serão dirimidas pelo Conselho Estadual de Educação, nos termos da Lei nº 10.403, de 06 de Julho de 1971, mediante consulta.

XXX

I - Nesta conformidade, a presente formulação deste Colegiado apresenta alguns pontos em comum e outros divergentes, quando comparada com os textos legais e propostas de regulamentação da questão, que vieram à tona nos últimos anos. Sem pretender, neste momento. Um estudo comparativo exaustivo do estabelecido nos diferentes documentos citados, faremos um rápido paralelo entre o conteúdo da proposta do CEE/SP e as outras formulações.

Assim, a presente proposta, se comparada com o instituído no § 1º do artigo 93 (já revogado) da Lei 4.024/61 (LDB), apresenta Um detalhamento significativamente maior das despesas que são e das que não são de manutenção e desenvolvimento do ensino; isto permitirá à administração Uma diretriz mais clara no enquadramento dos gastos efetuados pelo sistema de ensino.

Quando comparada ao Projeto de Lei nº 295, de 1990, a proposição do CEE/SP apresenta similaridades, em particular quanto às questões de remuneração do pessoal envolvido com o sistema de ensino, aquisição de materiais didáticos para o ensino, aquisição e manutenção de equipamentos, instalações e bens móveis necessários ao ensino e outros aspectos. As proposições São Coerentes também em não considerar como despesas de ensino as referentes a programas assistenciais relativos a alimentação, saúde e similares; são igualmente coincidentes

quanto a não considerar como despesas de ensino as relacionadas com o pagamento de aposentadorias, pensões e outros dispêndios previdenciais. Mas não adotam a mesma orientação quanto às despesas com transporte escolar, ensino militar, construção de ginásios de esportes e centros culturais, construção e equipamento para rádio e televisão educativa. Observe-se, também, alguma diferença de posição em relação à construção de edifícios escolares e na consideração das despesas mais características do ensino superior.

Quanto ao Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei 295, de 1990, a proposta do CEE/SP diverge, fundamentalmente, no tocante à inclusão como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino as relativas a programas assistenciais, envolvendo, entre outros, assistência alimentar e assistência médica. As duas propostas diferem entre si, também, quanto à consideração de pagamentos a aposentados e pensionistas oriundos do quadro do ensino.

Em relação ao disposto na Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985 e ao disposto no substitutivo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro, antes citados, cabe registrar, em termos genéricos, que a proposta do CEE/SP apresenta um grau maior de detalhamento na caracterização das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e não inclui entre as mesmas, como fazem os documentos citados, as despesas com manutenção do pessoal inativo oriundo dos quadros do ensino.

Resumindo e concluindo, vale ressaltar que a proposta do CEE/SP fundamenta-se na busca de subsídios em diferentes fontes, na análise crítica da pertinência da inclusão ou não de diferentes itens de gastos no conceito de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino e na tentativa de delimitar e detalhar as que devem ser incluídas no conceito em questão.

Com esta orientação, formula-se o anexo profeta de Deliberação.

VIII - CONCLUSÃO

Coerentemente com a posição - Já registrada, procuramos caracterizar as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino público como àquelas que dizem respeito à educação escolar, ou ao processo de escolarização, em qualquer dos níveis e modalidades de ensino. Sem dúvida, as despesas com cada um destes níveis e modalidades apresentam peculiaridades e, conseqüentemente, supõem especificidades na definição de seus limites. Apesar disso, é possível uma caracterização bastante precisa do que são as "despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino".

Assim, considerando o disposto:

- a) no artigo 212 da Constituição Federal;
- b) no artigo 255 da Constituição Estadual;

- c) na parte específica das Leis Orgânicas dos Municípios;
- d) na Lei nº 9.143, de 09 de março de 1995;

Apresentamos ao Conselho Pleno o anexo Projeto de Deliberação.

São Paulo, 14 de junho de 1995

a) Cone. Roberto Moreira
Relator

II - DECISÃO DA COMISSÃO ESPECIAL

A Comissão Especial de Estudos sobre definição de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino adota, como sua indicação, o voto do Relator.

Presentes os Conselheiros: Agnelo José de Castro Moura, Bahij Amin Aur, Benedito Olegário Resende Nogueira de Sá, Eduardo Storópoli, Eliana Asche, Francisco Aparecido Cordão, Luiz Roberto da Silveira Castro, Maria Bacchetto, Maria Clara Paes Tobo, Mário Ney Ribeiro Daher, Melânia Dallá Torres, Pedro Salomão José Kassab, Raphaela Carrozzo Scardua e Roberto Moreira.

Sala da Câmara do Ensino do Segundo Grau, em 14 de junho de 1995.

a) Cone. Pedro Salomão José Kassab
Presidente da Comissão Especial

DELIBERAÇÃO PLENÁRIA

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por Unanimidade,
a presente Deliberação.

Sala "Carlos Pasquale", em 28 de Junho de 1995.

a) Cons. NACIM WALTER CHIECO
Presidente

DELIBERAÇÃO CEE N° 11/95

Fixa orientação sobre a caracterização de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino

INDICAÇÃO CEE N° 08/95

Caracterização de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

São Paulo, julho de 1995

DELIBERAÇÃO CEE N° 11/95

Fixa orientação sobre à caracterização de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino

O Conselho Estadual de Educação, no Uso de suas atribuições, com fundamento no Artigo 2º, inciso III, da Lei n° 10.403, de 06 de julho de 1971 e tendo em vista a indicação CEE n9 08/95, de 14-06-1995. originária da Comissão Especial instituída em 15-02-95, e aprovada na 1716ª Sessão Plenária, realizada em 28-06-1995.

Delibera:

Artigo 1º - Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino público as que se referem à educação infantil, ao ensino fundamental, ao ensino médio e ao ensino superior, na forma do disposto nesta Deliberação.

§ 1º - O disposto neste artigo abrange o ensino regular e o ensino supletivo, inclusive ensino a distância.

§ 2º - Da mesma forma, estão abrangidas as diferentes modalidades de educação especial.

Artigo 2º - São despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino público as de:

1 - remuneração de professores, especialistas da educação e demais servidores do sistema de ensino;

2 - aperfeiçoamento de professores, especialistas da educação e demais servidores do sistema de ensino;

3 - aquisição e manutenção de equipamentos, instalações e bens móveis necessários ao ensino;

4 - execução de serviços de manutenção de prédios e instalações, onde funcionam as escolas e serviços administrativos do sistema de ensino;

5 - pagamento de serviços indispensáveis ao funcionamento de escolas e unidades administrativas do sistema de ensino, como: água, luz, gás, telefone, seguros e similares;

6 - execução de serviços de administração do sistema de ensino e de apoio técnico à ação educativa desenvolvidos nas escolas, inclusive pagamento de Serviços de terceiros;

7 - aquisição e manutenção de recursos didáticos diversos para o ensino e atividades de desenvolvimento do pessoal do sistema de ensino, inclusive o material didático de uso individual do aluno;

8 - realização de estudos e pesquisas, por instituição de ensino ou órgão próprio do sistema de ensino, que visem aperfeiçoar o processo de ensino aprendizagem ou façam parte da estrutura curricular dos cursos;

9. manutenção e desenvolvimento das atividades de pesquisa e extensão dos serviços à comunidade, sempre que associados ao aperfeiçoamento do ensino;

10. execução de serviços de impressão e publicação de estudos, pesquisas, manuais de legislação e administração e similares, desde que diretamente relacionadas com o ensino, incluindo o pagamento a terceiros e o material empregado;

11. realização de congressos, reuniões científicas e outros eventos destinados à divulgação de estudos, pesquisas e intercâmbio de informações, sempre que relacionadas ao campo de ensino;

12. realização de estudos e pesquisas por instituições privadas, financiados pelo Poder Público, que visem, precipuamente, a melhoria e a eficiência do sistema público de ensino;

13. manutenção e desenvolvimento do ensino militar, quando se tratar de ensino fundamental, médio e superior de graduação;

14. concessão de auxílio financeiro a alunos que não possam suprir necessidades inerentes a sua escolarização;

15. manutenção e desenvolvimento da educação especial, inclusive em parceria com entidades educacionais privadas, quando, comprovadamente, o Poder Público não atender à demanda nas várias áreas de excepcionalidade educacional;

16. amortização de dívidas provenientes de operações de crédito, realizadas com o objetivo de manutenção e desenvolvimento dos serviços do sistema de ensino público.

Artigo 3º - Não são despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino público as de:

1. pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdências a servidores públicos, estatutários ou não, mesmo daqueles oriundos dos quadros do magistério;

2. manutenção de programas assistenciais ao educando e a profissionais do ensino, como: assistência alimentar, assistência à saúde, assistência psicológica, assistência ao transporte escolar, assistência à segurança escolar e outras formas de assistência social;

3. formação e treinamento dos quadros de pessoal da administração pública, quando não vinculados à administração de escolas e aos serviços administrativos do sistema de ensino;

4. concessão de bolsa de estudos a alunos da rede particular de ensino, quando não incluídos no § 1º, do Artigo 213 da Constituição Federal;

5. construção, aquisição e manutenção de ginásios de esportes, centros culturais e recreativos, teatros, bibliotecas públicas e assemelhados, quando não pertencentes ao conjunto da unidade escolar;

6. construção, aquisição e manutenção de edifícios, equipamentos e instalações de rádio e televisão, ainda que de caráter educativo;

7. Obras de infraestrutura urbana, mesmo que vinculadas ao funcionamento de unidades escolares.

Parágrafo único - Os dispêndios previstos neste artigo deverão ser financiados com outros recursos "orçamentários, entre os quais os provenientes de contribuições sociais e os oriundos da receita de impostos, desde que estes sejam excedentes ao mínimo estabelecido no Artigo nº 255 da Constituição Estadual e ao instituído na Lei Orgânica do Município como o mínimo da receita de impostos a ser aplicado na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Artigo 4º -As despesas de construção e aquisição de prédios de escolas e do sistema de administração do ensino podem ser incluídas como de desenvolvimento do ensino, respeitadas, porém, as prioridades de manutenção e desenvolvimento contínuo da rede já instalada.

Parágrafo único - A restrição imposta neste artigo aplica-se também às despesas de aluguel de imóveis destinados ao funcionamento de escolas e unidades administrativas do sistema de gestão do ensino.

Artigo 5º - O Município só poderá destinar ao ensino médio e ao ensino superior recursos abrangidos pelo mínimo estabelecido no Artigo nº 212 da Constituição Federal, ou pelo mínimo instituído com a mesma

finalidade na Lei Orgânica Municipal, quando comprovar o atendimento integral da demanda do ensino pré-escolar e fundamental no sistema de ensino público municipal.

Artigo 6º - As dúvidas oriundas da interpretação da presente Deliberação serão dirimidas pelo Conselho Estadual de Educação, nos termos da Lei nº 10.403, de 06 de julho de 1971, mediante consulta.

Artigo 7º - Esta Deliberação entrará em vigor na data de sua homologação, revogadas as disposições em contrário.

DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por Unanimidade, a presente Indicação.

Sala "Carlos Pasquale", em 28 de Junho de 1995.

a) Cons. NACIM WALTER CHIECO
Presidente