

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE N° 2241/72

PARECER CEE N° 1703/73
Aprovado por Deliberação
de 29/8/73

INTERESSADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE UNIÃO PAULISTA

ASSUNTO - Solicita certificado de isenção do salário-educação

CÂMARA DO ENSINO DO PRIMEIRO GRAU

RELATORA - Conselheira Therezinha Fram

HISTÓRICO - O Prefeito Municipal de União Paulista, representado pelo seu procurador, o Dr. Raimundo Batista de Carvalho, em ofício datado de 10 de setembro de 1972, dirigido ao Presidente deste Conselho, solicita a expedição de certificado de isenção de recolhimento do salário educação, alegando que mantém ensino primário gratuito.

FUNDAMENTAÇÃO - Este CEE, com fundamento no parecer da Consultoria Geral da República, aprovado por despacho de 14 de agosto de 1965, já se manifestou sobre a matéria através do Parecer nº 214/71, oriundo da Comissão de Legislação e Normas que diz " a obrigação constitucional de pagamento do salário-educação não se confunde com a obrigação constitucional de os municípios aplicarem nunca menos de 20% da renda resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino".

Mais recentemente, a propósito do Processo nº 1021/72, em que era interessada a Prefeitura Municipal de Campinas, a Comissão de Legislação e Normas, reestudando a matéria, confirma suas decisões, dizendo o relator, o nobre Conselheiro Paulo Gomes Romeo:

"Sendo o salário-educação emanado de legislação federal e decorrendo a sua aplicação nas entidades públicas, sobretudo de parecer emitido pelo Sr. Procurador Geral da República e aprovada em 14/08/65 pelo Sr. Presidente da República, não cabe no âmbito administrativo outra interpretação em face ao disposto no artigo 22 e seus parágrafos do Decreto Federal de 22 de junho de 1966".

Contudo, houve uma alteração nesse entendimento, em virtude de novo parecer do Procurador Geral da República - Parecer 209 de 26 de janeiro de 1973, interpretando o artigo 3º do Decreto nº 71.264 de 23 de outubro de 1972.

Eis o texto do novo Parecer: " O Decreto nº 71.264 de 23-10-72, regulamentando a Lei nº 4440 de 27-10-64, que "institui o salário-educação", estabeleceu que:

"Art. 3ª - Os órgãos de administração direta e indireta dos Governos Federal, Estadual e Municipal poderão deduzir das contribuições do salário-educação não recolhidas até a data deste Decreto as importâncias despendidas com o custeio do ensino primário, no período de 1965 e 1971, mediante comprovação pelo Ministério da Educação e Cultura."

A norma regulamentar acima transcrita consubstancia a posição

dos Pareceres H-181 , H-230, H-255 e H-477, desta Consultoria Geral, nas divergências suscitadas quanto à obrigatoriedade de a União, os Estados e dos Municípios e suas autarquias recolherem o salário-educação, referentemente a seus servidores sujeitos ao regime das leis trabalhistas.

2. Conquanto já regulamentada a matéria em termos tão categoricos, as divergências não desapareceram. O DASP, por exemplo, tem reiteradamente pedido o reexame do assunto, sob o fundamento de que "os órgãos federais da administração centralizada e das autarquias estão isentos da contribuição aludida, porquanto integram eles o Poder Público que instituiu a política da educação, dela participando não somente como financiador, mas também como agente executor".

Demais disso, juristas há que sustentam, no que tange aos estados e Municípios, ser inconstitucional a cobrança da contribuição em apreço, por violar o princípio da imunidade tributaria recíproca das pessoas públicas (Geraldo Ataliba).

3. Reapreciando a matéria, esta Consultoria Geral, pela E. M. nº 2-72, dirigida ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, assim se pronunciou:

O salário-educação decorre de preceito constitucional (Constituição de 1946, art. 168, III; Constituição de 1967, art, 170; Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art, 178) e é devido pelas empresas industriais, comerciais e agrícolas as quais:

"são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim mediante a contribuição de salário-educação, na forma que a lei estabelecer." (Emenda nº 1 de 1969, art. 178).

Pontes de Miranda, comentando o artigo supra, sustenta que a Constituição "não deixou à legislação ordinária" qualquer ampliação, pois , seu texto "é cogente e bastante em si"; para arrematar que o tratar-se de empresa comercial, industrial ou agrícola, constitui pressuposto necessário a obrigatoriedade do salário-educação ("Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1" - 2ª ed. rev. - Tomo VI - pág. 363).

As Leis nº 4440 de 27-10-64 (que "institui o salário-educação"), 4.863, de 29-11-65 (que "...unifica contribuições baseadas nas folhas de salários"), 5.692, de 11-8-71 (que "fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus") assim como os Regulamentos baixados com os Decretos nº 55.551-65 e 60.466-67, quando se referem a "empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à previdência social", para estabelecer a obrigatoriedade do recolhimento do salário-educação pelas mesmas, devem ser interpretados em consonância com o texto constitucional acima referido.

Vale dizer, a contribuição em apreço será devida pelas empresas industriais, comerciais, agrícolas e entidades da Administração Indireta, criadas como instrumento do Estado para exploração de atividade econômica, as quais, nos termos do artigo 170, § 2º, da Constituição, "regem-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações."

4. A União, os Estados, os Territórios e os Municípios, assim como suas autarquias, não são empresas, daí porque estão exonerados da contribuição de que se trata.

5. Na exegese dos textos que regem a matéria há que se levar em conta que a educação representa um desafio nacional a que todos estão convocados a participar: as empresas, como colaboradoras através da compulsoriedade do salário-educação ou ensino gratuito a seus empregados e aos filhos destes, ou, ainda, mediante bolsas de estudo; a União, os Estados, os Territórios e Municípios; com as rendas públicas, como executores da política educacional.

6. A interpretação da lei há de conduzir a um resultado lógico que premita sejam alcançados seus objetivos e propósitos. O recolhimento do salário-educação pela União, Estados e Municípios, em relação a seus servidores regidos pela CLT, não poderia, evidentemente, exonerá-los do dever de proporcionar, na medida das necessidades e possibilidades nacionais, escola para todos. O salário-educação desobriga o contribuinte de participação nesta tarefa, representa a sua parte no esforço comum, tanto assim é que as empresas que já mantenham escolas ou bolsas de estudos ficam isentas da contribuição.

Não se pode confundir, a União, os Estados, os Territórios, os Municípios e suas autarquias com as empresas comerciais, industriais e agrícolas a que se refere o texto constitucional citado, com o qual devem concordar as leis e regulamentos para terem cunho de validade. Basta ver-se, por exemplo, que os Municípios são obrigados a aplicar no ensino primário, em cada ano, pelo menos, 20% de sua receita tributária (Const. artigo 16, § 3º, letra f). Seria o caso de perguntar-se: estariam exonerados da obrigação, caso recolhessem o salário-educação? Claro que não. Logo, na hipótese, impossível se tornaria a alternativa prevista no artigo 178, da Constituição Federal.

7. Assim sendo, a União, os Estados, os Territórios, os Municípios e suas autarquias, não se enquadram no esquema da Lei nº 4440, que instituiu o salário-educação, não sofrendo, pois, os efeitos de sua incidência, devendo-se considerar ilegais quaisquer normas regulamentares que disponham em sentido contrário e revistos os pareceres que com elas concordam (H-181, H-230, H-255 e H-477).

À vista da divergência que se verifica entre o recente Decreto nº 71.264 (art-3º) - relativa à obrigatoriedade de os órgãos da Adminis-

tração Direta e autárquicos recolherem salário-educação, referente a seus servidores sob o regime das leis trabalhistas - e as conclusões a que chegou esta Consultoria Geral ao examinar a matéria, sugiro sejam tais conclusões submetidas ao Ministério da Educação e Cultura para, se for o caso, proceder-se ao reexame do assunto, evitando-se possam perdurar as dúvidas a respeito.

Essa E. M. foi aprovada, tendo o Excelentíssimo Senhor Presidente da República determinado seu encaminhamento ao Ministério da Educação, para as providências cabíveis.

O Senhor Ministro da Educação, pela Portaria nº 837 - BSB , de 1-12-72, constituiu Grupo de Trabalho, "destinado a proceder aos estudos necessários e atualizar a legislação específica do salário-educação e propor, com urgência, as medidas oportunas e convenientes a serem adotadas por este Ministério".

Os resultados dos estudos feitos estão consubstanciados no projeto do decreto anexo à E. M. nº 5-73, cujo propósito foi alterar a regulamentação da Lei nº 4440-64, "em atenção aos termos da E. M. nº 2-72, de 7 de novembro de 1972, do Senhor Consultor Geral da República".

A nova regulamentação, entretanto, ao equiparar as entidades do Poder Público à empresa (art. 1º § 2º), e ao referir-se às entidades, órgãos e serviços do Poder Público (art. 3º), repete os mesmos conceitos e expressões que tanta celeuma interpretativa têm causado. As ampliações conceituais propostas e as referências genéricas a órgãos, entidades e serviços públicos, não encontram ressonância no texto constitucional (Const. arte 178) e desatendem ao espírito da legislação reguladora da espécie, como acentuado na E. M. 2-72, acima transcrita.

A União, os Estados, os Municípios, os Territórios e suas autarquias não estão sujeitos ao recolhimento da contribuição de que se trata, tanto porque não são empresas industriais, comerciais ou agrícolas, quanto pela inexequibilidade de participarem do esquema legal respectivo, como visto na E. M. nº 2-72, já várias vezes aludida. Dado que tantas dúvidas foram suscitadas quanto à exegese da regulamentação anterior (Decreto nº 35.551-65) - justamente porque deixou ao sabor do intérprete (por sua imprecisão conceitual e terminológica) incluir quantos órgãos, serviços e entes públicos lhe aprouvesse, no sistema contributivo do salário-educação - impõe-se novo regulamento que dirima as dúvidas e evite confusão, deixando suficientemente claro que a União, Estados, Municípios, Territórios e suas autarquias não estão sujeitos ao recolhimento da contribuição em apreço, tendo-se por ilegais quaisquer normas regulamentares que disponham em sentido contrário e revistos os pareceres que com elas concordem (H-181, H-230, H-255 e H-477).

Sub censura

Brasília, 26 de janeiro de 1973

Romeo de Almeida Ramos - Consultor Geral da República

CONCLUSÃO - Somos de parecer, portanto, que a partir da data do despacho do Exmo. Sr. Presidente da República, aprovando o novo parecer, as Prefeituras Municipais estão isentas do recolhimento do salário-educação.

Quanto à regularização de seus compromissos em relação ao salário-educação até a data da aprovação do novo parecer a que nos referimos, deverá a Prefeitura Municipal de União Paulista dirigir-se diretamente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, órgão do Ministério da Educação e Cultura, competente para solucionar a matéria.

São Paulo, 26 de junho de 1973

a) Conselheira Therezinha Fram - Relatora

A CÂMARA DO ENSINO DO PRIMEIRO GRAU, em sessão realizada nesta data, após discussão e votação, adotou como seu Parecer a conclusão do voto da nobre Conselheira, estando presentes os nobres Conselheiros: Antonio d'Ávila, José Borges dos Santos Júnior, José Conceição Paixão, Maria de Lourdes M. Haidar, Maria Ignez L. de Siqueira e Therezinha Fram.

Sala das Sessões, em 27 de junho de 1973

a) Conselheiro Antonio d'Ávila - Presidente em exercício