

03/04/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.799 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
AGTE.(S) : ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AGDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: *AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. GASTOS DOS ESTADOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO. INCLUSÃO DE DESPESAS COM INATIVOS NO PERCENTUAL EXIGIDO PELO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.*

1. No art. 212 da Constituição da República se exige que os Estados apliquem, no mínimo, vinte e cinco por cento (25%) de sua receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

2. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se considera, para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, a remuneração paga aos profissionais da educação que não estejam em desvio de função ou exercendo atividade que não contribua diretamente para o ensino.

3. Impossibilidade de se incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de descumprimento do art. 212 da Constituição da República.

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **em negar provimento ao agravo regimental**, nos termos do voto da Relatora. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Sessão de 27.3.2020 a 2.4.2020.

ACO 2799 AGR / DF

Brasília, 3 de abril de 2020.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

03/04/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.799 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
AGTE.(S) : ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AGDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Em 24.3.2018, o Ministro Dias Toffoli, então Relator, julgou parcialmente procedente a presente ação cível originária “*para determinar que a União se abstenha de adotar medidas restritivas ao Estado de Alagoas por descumprimento do comando inserto no art. 212, da CF/88, sem que oportunizado o devido processo legal, apto à verificação da atuação do órgão de controle local (tribunal de contas do estado de Alagoas) no caso*” (DJe 2.4.2018).

Na decisão agravada, tem-se a seguinte fundamentação:

“Em resumo, portanto, da conjugação das normas atinentes à questão, o que se tem é que (i) a responsabilidade pelo monitoramento dos gastos mínimos em educação foi atribuída à União, por meio do Ministério da Educação (o qual, por sua vez, instituiu, por ato infralegal, um sistema – o SIOPE – para alimentação por parte dos entes políticos); e (ii) o controle e a fiscalização dessas verbas, porque de natureza própria dos entes declarantes, cabe ao tribunal de contas local, cuja apreciação sobre o tema pode ser utilizada para certificar o atendimento da obrigação constitucional pelo Estado.

Sob essa perspectiva, não vislumbro atribuição da União para realizar fiscalização – mas apenas monitoramento – sobre o atendimento do comando constitucional em educação (art. 212); e, nesse passo, entendo que não lhe compete proceder ao exame material

ACO 2799 AGR / DF

dos gastos dos estados com educação, para fazer sobrepor sua apreciação à já realizada pelo ente fiscalizador (TCE) ou mesmo pela declaração do próprio estado no SIOPE.

Inócuo, desse modo, um contraditório perante a União para debates quanto ao atendimento ou não do percentual mínimo em educação, sendo certo que, eventual incursão nesse sentido, poderia implicar até mesmo invasão, pelo ente federal, da competência do Tribunal de Contas local.

Não obstante não possa incursionar no próprio mérito do atendimento ou não do art. 212, da CF/88 pelos estados, a União pode, como resultado do monitoramento que lhe compete nessa seara, proceder à “adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas” (art. 30, VI, da lei nº 11.494/07).

Uma dessas medidas pode ser encontrada no art. 25, da LC nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que condicionou o repasse de transferências voluntárias, entre outras coisas, ao atendimento dos limites constitucionais da saúde e educação: (...)

A restrição de repasse de verbas federais de natureza voluntária aos estados que descumpram o comando do art. 212, da CF/88, portanto, guarda previsão legal.

Todavia, e compatibilizando tudo quanto até aqui exposto, entendo que tal restrição não pode ocorrer com base em procedimento de cunho infralegal, somente podendo se sustentar em caso de conclusão do órgão fiscalizador (no caso, o TCE) no sentido do desatendimento do comando constitucional (art. 212).

De fato, não obstante toda a importância do sistema SIOPE para o monitoramento dos gastos com educação, sendo sistema constituído por normas infralegais, sua utilização isolada não pode justificar a inscrição do estado em cadastros restritivos, sendo imperiosa a manifestação do órgão de controle no sentido do descumprimento da ordem constitucional de atendimento ao gasto mínimo em educação (art. 212).

Não é, portanto, o sistema SIOPE instrumento – tal como se tornou o SIOPS em matéria de saúde, após a edição da LC nº 141/12 – apto a implicar na adoção de medida político-educacional corretiva ao estado, máxime a medida de restrição ao repasse de verbas federais.

ACO 2799 AGR / DF

Vislumbro, desse modo, no art. 30, VI, da lei nº 11.494/07 c/c art. 25, da LC nº 101/00, autorização a que, uma vez definido o desatendimento dos parâmetros constitucionais pelo órgão de controle local, proceda a União à adoção de medidas operacionais corretivas, tal como a que culmina na inscrição do ente estadual em cadastro restritivo.

No caso dos autos, não há informação quanto à conclusão adotada pelo tribunal de contas local acerca do atendimento do comando constitucional pelo estado autor, tendo a União afirmado apenas que o sistema SIOPE dispõe de campo apropriado para a aposição dessa informação pelo estado, o que não foi feito no caso. Transcrevo a informação trazida em contestação: (...)

Como destacado acima, todavia, é imperiosa a averiguação da apuração realizada pela Corte de Contas local, verdadeiro órgão de fiscalização da aplicação das verbas estaduais em educação, não sendo legítimo que, ante a ausência dessa manifestação no sistema de monitoramento, se proceda – de imediato – à inscrição do ente nos cadastros restritivos.

Saliente-se que essa apreciação é, inclusive, prioritária, nos termos do que dispõe o art. 73 da Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional). (...)

Entendo, portanto, que é nesse específico sentido que se legitima a pretensão do estado autor de não ser inscrito em cadastros federais de inadimplência antes do exercício do contraditório perante a União. Há que se acolher, desse modo, a pretensão autoral, no sentido de:

“c) (...) determinar à União Federal que se abstenha, em definitivo, de inscrever e manter inscrito o Estado de Alagoas no SIAFI, CAUC, CADIN ou em quaisquer outros cadastros, listagens ou sistemas que lhes fizerem às vezes ou tiverem finalidade semelhante, pelo suposto descumprimento pelo Estado-Autor da determinação constitucional de aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino nos anos de 2013 e 2014, sem que tenha sido objeto de apuração em processo administrativo de verificação de contas, propiciando-se o contraditório e a ampla defesa ao ente público autor”

II- DO PEDIDO SUBSEQUENTE: INCLUSÃO DOS

ACO 2799 AGR / DF

GASTOS COM INATIVOS COMO APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO.

Passo à apreciação do pedido autoral de que “c.2) a União possibilite ao Estado de Alagoas que inclua no SIOPE os dados dos gastos na Educação considerando o montante destinado aos inativos, permitindo que para os anos de 2013 e 2014, bem como para os anos vindouros, continue a demonstrar perante o SIOPE a sua regularidade”.

Entendo que a pretensão, nesse ponto, não merece prosperar. O monitoramento dos gastos com educação que a União realiza através do sistema SIOPE necessariamente deve seguir as diretrizes legais estabelecidas e, no caso da definição do que vem a ser gasto com educação, os parâmetros já estão traçados na lei nº 9.394/96, que dispõe em seus arts. 70 e 71, o que se segue:

“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.

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

ACO 2799 AGR / DF

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 infraestrutura, 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.

Dentre as possibilidades estatuídas pelo art. 70, da Lei nº 9.394/96, não se encontra a despesa com pessoal inativo, mas tão somente a “remuneração” e o “aperfeiçoamento” do pessoal docente e demais profissionais da educação. Trata-se de expressões que consagram o recebimento de verbas como contraprestação do efetivo exercício da docência, não se aplicando, desse modo, aos valores pagos aos inativos, que percebem “proventos”, rubrica distinta das previstas na lei.

Tamanha a clareza de que esse foi o intuito da lei (considerar apenas os gastos que se direcionem à efetiva atividade de ensino) que no art. 71, VI, constou a vedação a que se considere verba com educação aquela destinada a “pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

No mesmo sentido se direciona o art. 22 da lei do FUNDEB, explícito quanto à reserva de percentual mínimo de gastos à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. (...)

Sendo assim, a pretensão do estado de Alagoas de ver admitida no SIOPE como gasto em saúde a inserção de rubrica não admitida em lei, não encontra guarida, pelo que, no ponto, é de se reconhecer a sucumbência autoral” (DJe 2.4.2018).

2. Contra essa decisão Alagoas interpôs, tempestivamente, em 18.4.2018, agravo regimental (e-doc. 61).

Informou que “o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, órgão

ACO 2799 AGR / DF

competente para controle externo da aplicação pelo Estado dos recursos vinculados, tem aprovado as contas apresentadas, consoante comprova a Certidão (fl. 4, e-doc. 61).

Explicou que, “pelo critério utilizado pelo SIOPE, não foram considerados os gastos com pessoal inativo, ao passo que o Governo do Estado sempre computou essas despesas como gastos com serviços de educação” (fl. 5, e-doc. 61).

Esclareceu que “a metodologia utilizada pelo SIOPE para calcular as despesas do Estado com Educação, excluindo os gastos com os inativos, tem por fulcro apenas uma Portaria nº 575, de 30 de agosto de 2007, do Ministério da Fazenda que, no art. 1º, aprova a 7ª edição do Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária” (fl. 5, e-doc. 61).

Argumentou que mencionada portaria estaria em conflito com a “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) que considera de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com os profissionais de educação, sem distinguir entre ativos e inativos” (fl. 5, e-doc. 61).

Salientou que “o SIOPE, assim alimentado pela STN e pelo FNDE, considera como receita líquida dos Estados o imposto de renda retido na fonte (IRRF)” (fl. 7, e-doc. 61).

Ressaltou haver “equivoco no critério utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, pois a receita proveniente do Imposto de Renda Retido na Fonte não pode[ria] ser inserida no conceito de receita líquida resultante de impostos, não devendo ser considerada na base de cálculo dos percentuais constitucionais de aplicação mínima em gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino público” (fl. 8, e-doc. 61).

ACO 2799 AGR / DF

Pediu fosse provido o agravo regimental.

Em 14.10.2019, a União apresentou contrarrazões ao agravo interposto por Alagoas (e-doc. 98).

Ressaltou a impossibilidade de se incluir as despesas com inativos e pensionistas para fins de cálculo do percentual mínimo de gastos com educação.

Salientou que no inc. XI do art. 37 e nos §§ 2º e 3º do art. 40 da Constituição da República se diferenciam os termos “remuneração”, “proventos” e “pensões”.

Explicou que na Lei de Diretrizes e Bases da Educação se *“consideram como gastos com pessoal as despesas destinadas à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação”* [e] (...) *“excetua as despesas relativas a servidores em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino”* (fl. 5, e-doc. 98).

Acrescentou que no art. 22 da Lei n. 11.494/2007, na qual se regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, conceitua-se remuneração como *“o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes”* (fl. 5, e-doc. 98).

Concluiu que, *“considerando a interpretação conjunta dos artigos 37 e 40 da Constituição, com os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/96, e o art. 22 da Lei 11.494/07, tem-se que, para fins do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, o componente “remuneração” deve se restringir às despesas correspondentes ao pagamento do pessoal efetivo e na ativa, que se*

ACO 2799 AGR / DF

encontra exercendo cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões” (fls. 5-6, e-doc. 98).

Argumentou que *“as Portarias STN/MF n^{os} 559 e 575, de 21 e 30 de agosto de 2007, apenas corroboram os dispositivos constitucionais e legais, subtraindo as despesas com inativos e pensionistas do cálculo dos 25% de investimentos com educação” (fl. 6, e-doc. 98).*

Ponderou que *“os valores pagos a título de aposentadorias e pensões em nada contribuem com a ‘manutenção e desenvolvimento do ensino” e que, “na verdade, as despesas com inativos e pensionistas possuem classificação orçamentária específica, na categoria ‘Previdência” (fl. 7, e-doc. 98).*

Quanto ao argumento de que não seria possível incluir o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF como receita, para fins de incidência do percentual previsto no art. 212 da Constituição da República, a União salientou que essa questão não constitui objeto da ação.

Enfatizou que *“a tese defendida não merece acolhimento”, pois “o art. 212 [da Constituição da República] inclui, para fins de incidência do percentual mínimo em educação, a receita resultante de impostos, como é o caso do Imposto de Renda retido na fonte” (fl. 8, e-doc. 98).*

Ao final pediu fosse *“negado provimento ao agravo interposto pelo Estado de Alagoas, mantendo-se a decisão agravada nos pontos impugnados” (fl. 8, e-doc. 98).*

É o relatório.

03/04/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.799 DISTRITO FEDERAL

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Ressalto não constituir objeto da presente ação cível originária a questão referente à exclusão da receita do imposto de renda retido na fonte para fins de cálculos do percentual a ser cumprido com gastos com manutenção e desenvolvimento de ensino.

Apesar de trazer argumentos sobre essa questão em sua petição inicial, Alagoas não formulou qualquer pedido a esse respeito, pelo que essa matéria não foi tratada na decisão agravada e não pode ser trazida em sede de agravo regimental.

Não conheço do agravo regimental nesse ponto.

2. Os argumentos trazidos no agravo regimental são insuficientes para modificar a decisão agravada.

Alagoas insiste em que na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se "*considera a manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com os profissionais de educação, sem distinguir entre ativos e inativos*" (fl. 5, e-doc. 61).

Razão jurídica não assiste ao agravante.

No art. 212 da atual Constituição da República se exige que os Estados apliquem, no mínimo, vinte e cinco por cento (25%) de sua receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

ACO 2799 AGR / DF

Nas Constituições de 1934 e de 1946 se determinava a vinculação de recursos à educação. Na Carta de 1967, deixou-se de dispor sobre o assunto e, em 2.12.1983, publicou-se a Emenda Constitucional n. 24 de 1983, denominada de Emenda Calmon, pela qual se incluiu o § 4º ao art. 176 da Carta de 1967:

“§ 4º 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”.

No projeto de emenda constitucional que resultou na Emenda Calmon se continha a seguinte fundamentação:

“Ao restabelecer o percentual mínimo de receita aplicada no ensino cumprimos os seguintes objetivos:

a) alcançar uma distribuição mais justa dos encargos educacionais entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Enquanto os dispêndios em educação da União, comparados com seus gastos totais, cáiram em termos percentuais, os Municípios viram-se compelidos a nela depender 20 por cento de sua arrecadação tributária e 20 por cento das transferências do Fundo de Participação. Seria desnecessário lembrar a disparidade entre os gastos totais da União com os dos Municípios, mesmo somados;”

b) aumentar o volume bruto de recursos investidos no ensino. Após um máximo de 11,07 por cento do orçamento aplicado, em 1965, o percentual conferido pela União à educação manteve-se em declínio, permanecendo posteriormente entre 4,5 por cento e 8 por cento.

c) obter uma expansão quantitativa e qualitativa do sistema de ensino brasileiro. A posição ocupada pelo Brasil no quadro da educação mundial não é significativa, levando-se em conta não apenas as nações industrializadas mas também os países em desenvolvimento. Dezenas de povos aplicam em seus sistemas de ensino percentuais bem mais elevados do que os que lhe são destinados pelo Brasil”.

ACO 2799 AGR / DF

Na Lei n. 7.348/1985, buscou-se definir o que viriam a ser despesas com "*manutenção e desenvolvimento do ensino*" e, na al. g do § 1º do art. 6º, incluíram-se os gastos com inativos.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, promulgada após o advento da Constituição da República de 1988 (Lei n. 9.394/1996) não se considerou o pagamento de inativos como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, pois em seu art. 70 se dispõe:

“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”.

Tem-se que no inc. I do art. 70 da Lei n. 9.394/1996 se considera para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino a remuneração paga aos profissionais da educação.

O termo “remuneração” não inclui, ao contrário do que pretende o

ACO 2799 AGR / DF

agravante, os proventos e pensões, pois se refere apenas à contraprestação paga aos professores no efetivo exercício da atividade de ensino.

Sobre o significado do termo remuneração Maria Sylvia Di Pietro leciona:

*“Remuneração, do latim remuneratio, de remunerare, originariamente indica qualquer tipo de retribuição monetária correlata à prestação dos serviços efetuada. O termo, em sentido amplo, corresponde a toda e qualquer verba contraprestativa atribuída aos agentes do Estado em virtude do seu labor. Mas, stricto sensu, tal como empregado no artigo 37, X, da Constituição, remuneração é sinônimo de vencimentos do servidor, correspondendo ao somatório do vencimento – retribuição em dinheiro pelo exercício de cargo ou função pública com valor fixado em lei e das demais vantagens inerentes ao cargo ou aos seus respectivos ocupantes (vantagens de caráter individual)” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores Públicos na Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 3ª Ed., 2011, p. 113).*

No inc. I do art. 22 da Lei n. 11.494/2007 (Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb), tem-se que remuneração constitui *“o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes”*.

Ressalte-se que, no inc. VI do art. 71 da Lei n. 9.394/1996 – LDB, tem-se dispõe que *“não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com (...) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino”*.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não se considera

ACO 2799 AGR / DF

como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino a remuneração de professores em desvio de função ou exercendo atividade que não contribua diretamente para o ensino.

Ressalte-se que gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino são um subconjunto de gastos com educação e, portanto, abrangem hipóteses mais restritas de gastos, conforme bem ressaltado por Jacques Velloso “(VELLOSO, Jacques. *A Emenda Calmon e os Recursos da União. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.74, 20-39. Ago. 1990. Disponível em: <http://publicações.fcc.org.br/ojs/index.php/cpl/article/view/1080/1085> Acesso em: 30 jan. 2020)*”.

Quanto ao que viria a ser manutenção e desenvolvimento do ensino e à inadequação de se considerar como gastos com educação o pagamento de inativos, Maurício Antonio Lopes, em seus comentários à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, salienta:

“A manutenção envolve as despesas ordinárias com a conservação dinâmica do ensino, os insumos básicos para que continue operando no atendimento da demanda e com a qualidade atual, considerando-se as expectativas normais de seus câmbios. Envolve, pois, a remuneração do corpo docente e administrativo, as despesas de conservação dos prédios escolares, a aquisição de material didático para os alunos ou de uso pedagógico, as bolsas de estudo outorgadas em todos os níveis, os programas de transporte escolar, além das despesas de ordem financeira consistentes em amortizações de operações de crédito realizadas para o cumprimento dessas finalidades.

O desenvolvimento, por sua vez, sugere o aprimoramento do ensino, sua evolução para fazer frente às novas conquistas e necessidades tecnológicas, o aperfeiçoamento de seu corpo docente, a construção de novas unidades especializadas, os estudos e levantamentos estatísticos que permitam evolução dos métodos de ensino.

De toda forma, é indispensável que as despesas estejam ligadas à ideia de finalidade direta, imediata, que permita ou a manutenção ou o

ACO 2799 AGR / DF

desenvolvimento do ensino. As despesas realizada pelo erário criadoras de infraestrutura geral para o desenvolvimento de atividades humanas de variada gama ou ordem não podem ser consideradas como despesas com a manutenção ou o desenvolvimento do ensino, ainda que criem incidental ou indiretamente condições que o facilitem. (...)

Ponto sem dúvida polêmico diz respeito à remuneração dos inativos. Não se compreende como possam os aposentados contribuir com seu ócio ou descanso para a manutenção de outra coisa senão a sua própria existência. Inacreditável que durante tantos anos a remuneração dos inativos fosse considerada despesa com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, apenas revelando o desprezo e a má-fé escandalosa com que legisladores e administradores trataram a educação no País. Fim desse vergonhoso descompasso. A lei atual é clara determinando seja considerada como despesa na manutenção e no desenvolvimento do ensino apenas aquelas realizadas, quanto a esse tópico, para remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente, deixando de repetir a expressão antiga, clara e imoral que envolvia os inativos. Mais: se hoje não se remunera nem mesmo os docentes da ativa em desvio de função, como se justificar sejam remunerados os inativos?” (LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. Comentários à Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei 9.394, de 20.12.1996. São Paulo: Revisa dos Tribunais, 1999, p. 297-298).

Também nesse sentido os fundamentos expostos no Anexo de Metas Fiscais e Relatório Resumido da Execução Orçamentária da Portaria STN n. 575, de 30.8.2007:

“Portanto, a partir do exposto acima, e considerando a interpretação conjunta dos artigos 37 e 40 da CF/88, os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/96, e o art. 22 da Lei 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de

ACO 2799 AGR / DF

rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como Previdência”.

O pagamento de inativos, ainda que eventualmente possa ser considerado gasto com educação, não pode ser contabilizado para fins do percentual de investimento exigido pelo art. 212 da Constituição da República, pois os inativos, por estarem afastados de suas atividades, não contribuem para a manutenção nem para o desenvolvimento do ensino.

Conforme ressaltado na decisão agravada, essa a interpretação mais consentânea com base no art. 212 da Constituição da República e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pelo que deve ser mantida a decisão no ponto no qual se julgou improcedente o pedido para que pudesse ser incluído no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope, a título de despesas com ensino, o montante destinado aos inativos.

3. Pelo exposto, nego provimento ao agravo regimental.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.799

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

AGTE.(S) : ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

AGDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: (AgR) O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 27.3.2020 a 2.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário