



## **Parecer em Consulta 00026/2022-7 - Plenário**

**Processo:** 04353/2021-7

**Classificação:** Consulta

**UG:** PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Consulente:** EUCLERIO DE AZEVEDO SAMPAIO JUNIOR

### **EDUCAÇÃO BÁSICA - ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MÍNIMO CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - SALÁRIO EDUCAÇÃO.**

1. O salário educação é uma contribuição social, conforme previsto no art. 1º da Lei 9.766/98 e, nesses termos, esses recursos podem custear programas de alimentação suplementar da educação básica

#### **VOTO DO RELATOR**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:**

#### **1 RELATÓRIO**

Tratam os autos de consulta formulada a este Tribunal de Contas pelo Sr. Euclério de Azevedo Sampaio Junior – Prefeito Municipal de Cariacica/ES, solicitando resposta para a seguinte indagação:

1. Poderia um município utilizar recursos financeiros do salário-educação para aplicação em despesas com merenda escolar?

Ao apreciar o feito verifiquei o não atendimento ao inciso V, do parágrafo 1º do art. 233 do RITCEES, que determina que a consulta seja instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente. Desta forma, proferi a **Decisão Monocrática 00764/2021** (doc. 03), a fim de notificar o consulente para que encaminhasse referido parecer.

Devidamente notificado, o Consulente apresentou o Parecer constante da **Resposta de Comunicação 01186/2021** (doc.07), da lavra do Procurador Geral do Município.

O Núcleo de Jurisprudência e Súmula, por meio do **Estudo Técnico de Jurisprudência ETJURISP 51/2021** (doc.10), informou “*a existência do Parecer em Consulta 18/2004 e do Parecer em Consulta 09/2013 deste Tribunal que podem auxiliar a formulação da resposta aos temas objeto da consulta*”.

Destacou, ainda, que “*se encontra em trâmite nesta Corte de Contas o Proc. TC 3345/2021, que questiona a possibilidade de computar nos recursos do Manutenção e Desenvolvimento da Educação – MDE despesas relativas às notas fiscais de serviço emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar*”.

Na sequência os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas para análise, e foi apresentada a **Instrução Técnica de Consulta 0077/2021** (doc. 11) com a seguinte conclusão:

#### **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opinamos pelo **NÃO CONHECIMENTO** desta Consulta, em razão do **não atendimento do requisito constante do inciso V, § 1º, do artigo 122, da LC 621/2012.**

O **Ministério Público de Contas**, em manifestação da lavra do Procurador Luciano Vieira, conforme **Parecer 06165/2021** (doc. 15) oficiou pelo não conhecimento da Consulta à guisa dos argumentos fáticos e jurídicos contidos na Instrução técnica de consulta 0077/2021.

Ato contínuo, proferi o **Voto 782/2022** (doc. 17) e fui acompanhado pelo Plenário por meio da **Decisão 545/2022** (doc. 18), nos seguintes termos:

#### 1. DECISÃO TC-0545/2022-3

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1. CONHECER** da Consulta, em virtude do atendimento aos requisitos constantes no § 1º, do artigo 122, da LC 621/2012.

**1.2. ENCAMINHAR OS AUTOS** à área técnica para instrução, nos termos regimentais.

Desta forma, os autos foram novamente encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas para análise, e foi apresentada a **Instrução Técnica de Consulta 20/2022** (doc. 24) com a seguinte conclusão:

#### IV CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opina-se por responder à consulta nos seguintes termos:

*Da questão trazida pelo Consulente: **PODERIA UM MUNICÍPIO UTILIZAR RECURSOS FINANCEIROS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO PARA O PAGAMENTO DE DESPESAS COM MERENDA ESCOLAR?***

Conforme o todo exposto, a partir da conjugação do artigo 208, inciso VII com o artigo 212, § 4º, todos da CF/88, em completude ao que versa no art. 3º da Lei 11.947/2009 e no artigo 9º, incisos I e II do Decreto 6003, de 28 de dezembro de 2006 da Presidência da República e em observância ao disposto nos artigos 14 e 15 da Lei 9.424/96, entende-se que [...] a aplicação de recursos resultantes de contribuição social do salário-educação podem custear programas de alimentação suplementar da educação básica.

Por efeito, sugere-se que esta Corte reconheça o “*overruling*” ou superação do entendimento até então predominante em relação ao tema, de maneira a reformar o entendimento esposado no Parecer Consulta 9/2013 a fim de aceitar a utilização do salário educação para fins de financiamento da alimentação suplementar.

O **Ministério Público de Contas**, em manifestação da lavra do Procurador Luciano Vieira, conforme **Parecer 2545/2022** (doc. 28) oficiou pelo conhecimento da

Consulta e, no mérito por respondê-la nos exatos termos da Instrução Técnica de Consulta 20/2022.

**É o relatório.**

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

**Ratifico** entendimento técnico exarado na **Instrução Técnica de Consulta 20/2022** e no **Parecer 2545/2022** do Ministério Público de Contas, tomando como razão de decidir os fundamentos expostos pela área técnica, nos seguintes termos:

### **“(…) II.3 ANÁLISE TÉCNICA**

**“Poderia um município utilizar recursos financeiros do salário-  
educação para o pagamento de despesas com merenda escolar?”**

Em síntese, a pergunta do CONSULENTE abriga outras perguntas e um pedido de reanálise do disposto no Parecer Consulta 09/2013, no que tange a gêneros alimentícios.

Inicialmente cumpre destacarmos que o Parecer em Consulta 09/2013, ao responder o questionamento da consulta, o fez nos seguintes termos:

*“Trata o presente feito de consulta formulada pelo Sr. Javan de Oliveira Silva, na qualidade de Prefeito Municipal de Ibitirama, cuja indagação transcrevemos a seguir: PODERIA UM MUNICÍPIO UTILIZAR RECURSOS FINANCEIROS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO PARA EFETUAR PAGAMENTOS DE DESPESAS COM MERENDA ESCOLAR, EM FUNÇÃO DAS ALTERAÇÕES LEGAIS PROPOSTAS NA MP 339/06, E QUE NÃO FORAM ACATADAS PELO CONGRESSO NACIONAL, QUANDO DA CONVERSÃO DA CITADA MP NA LEI FEDERAL Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007?*

*(…)*

*O salário-educação, que ingressou no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei n. 4.440/64, já tem hoje, feição constitucional. A referida contribuição está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, com redação dada pela EC n. 53. Vejamos o texto constitucional: Art.*

*212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da*

*receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (...) § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. A partir do texto constitucional, pode-se compreender o salário-educação como uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. A Lei n. 9.766/98 (que regulamenta o salário-educação), em seu art. 8º, esclarece que o salário-educação também pode ser aplicado na educação especial, desde que vinculada à educação básica. É regra de hermenêutica que o parágrafo de um dispositivo deve ser interpretado segundo o caput, registrando uma exceção àquilo que o caput estabelece ou especificando um tema tratado de forma mais ampla no enunciado da norma. É esta segunda hipótese que se verifica em relação ao art. 212 da CF e seu parágrafo 5º. Assim, faz-se necessária a verificação, junto à legislação, acerca do que é considerado como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, ensino este, no caso do município, que corresponde à educação básica. A Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabelece em seu art. 70 quais ações são consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino: 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. Entendemos, assim, que todos os tipos de despesas acima listadas podem ser custeadas com os recursos da quota-parte municipal do salário-educação. Não são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, entretanto, as despesas listadas*

no art. 71 da LDB, a saber: Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de 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. (grifou-se). **Como os recursos do salário- educação devem ser utilizados em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e como a LDB não considera a merenda escolar como tal, entende-se pela impossibilidade da aplicação da quota-parte do município em gastos com merenda escolar.** O consulente contextualiza sua dúvida em função de uma vedação, existente na MP n. 339/06, de utilização do salário- educação para o pagamento de pessoal e alimentação escolar, ou qualquer outra forma de assistência social. Na conversão da citada medida em lei (Lei n. 11.494/2007), foi retirada do texto a proibição expressamente mencionada, o que teria gerado a dúvida formulada perante esta Corte. Entende-se que a dúvida, embora compreensível, resolve- se a partir da leitura dos textos legais acima explicitados, pois embora a vedação expressa contida na MP n. n. 339/06 não tenha sido reproduzida no texto da Lei n. 11.494/2007, a LDB (Lei n. 9.394/96) continua em vigor, dispondo, como já exposto, **que não será considerada despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino a que se fizer em prol de alimentação escolar (programas suplementares de alimentação).** No mesmo sentido, o Tribunal de Contas de Santa Catarina editou o Prejulgado n. 2093, cuja publicação no Diário Oficial se deu em 01/04/2011, ou seja, após a edição da Lei n. 11.494/2007, senão vejamos: Os recursos do salário- educação não podem ser utilizados para custear despesas com alimentação escolar, pois o art. 71, da Lei (federal) n°. 9.394/96 exclui os programas suplementares de alimentação como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Conclui-se, portanto, que a quota-parte do município dos recursos do salário- educação não deve ser usada em gastos com merenda escolar, pois, independente do silêncio da Lei n. 11.494/2007 sobre o tema, persiste a vedação da LDB (Lei n. 9.394/96),

**válida e vigente.**

Ademais, esta Corte de Contas deliberou, por meio do Parecer em Consulta 41/2021-3 que as despesas realizadas para o processamento e a preparação de merenda escolar tais como gás, utensílios, equipamentos e mão de obra (estas últimas devem ser computadas como despesas de pessoal) podem ser computadas como despesas com “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em consonância com o artigo 70, V da LDB e com o Parecer 18/2004.

E, no que toca ao custeio de mantimentos, o Parecer Consulta 41/2021-3 afirma que as **despesas com aquisição de gêneros alimentícios não podem ser computadas como “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE”** porque, segundo informa, há uma vedação expressa no art. 71, IV da LDB, conforme estabelecido no Parecer Consulta 9/2013.

Assim, feita esta breve introdução, a questão que sobreleva é a seguinte:

***Com base nos julgados e posicionamentos acostados, o Consulente questiona se é possível modificar o entendimento constituído no Parecer Consulta 9/2013 de maneira a admitir o uso dos recursos do salário educação para aplicar em merenda escolar?***

O questionamento trazido à análise não é pacífico entre os Tribunais de Contas e entre os órgãos governamentais e se torna ainda mais importante no momento atual, em que se verifica um aumento da insegurança alimentar no Brasil<sup>1</sup>, agravada pelas crises econômica, humanitária e sanitária provocadas pela pandemia do COVID-19.

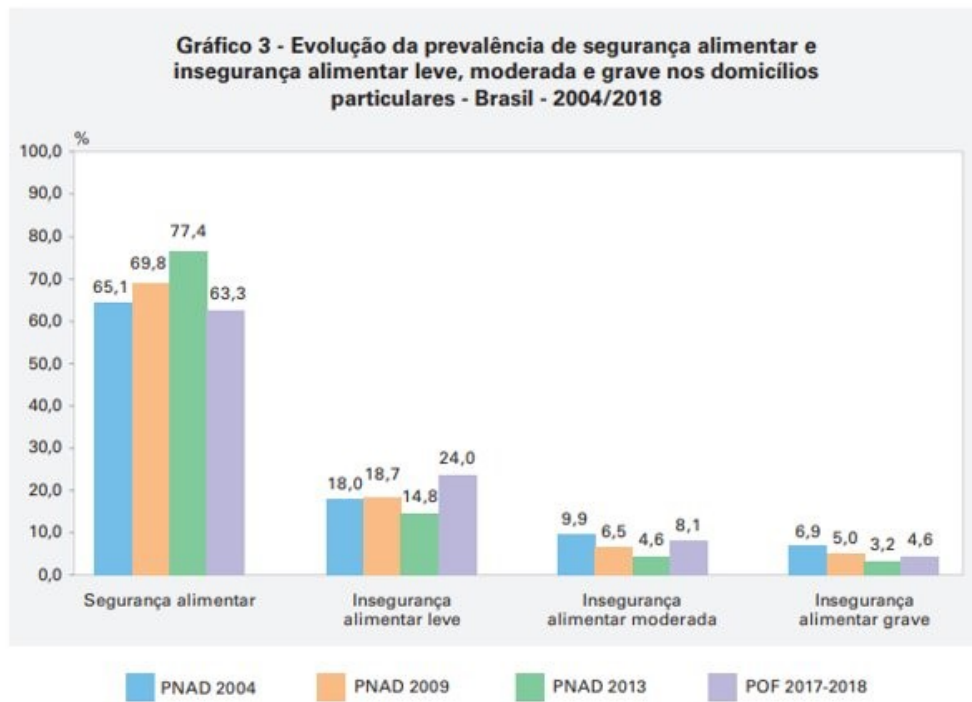
### **II.3.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR E DA IMPORTÂNCIA DE SE GARANTIR O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NAS ESCOLAS PÚBLICAS COMO DIREITO QUE VIABILIZA O DIREITO À EDUCAÇÃO**

Desde de 2017/2018, a Pesquisa de Orçamentos Familiares<sup>2</sup> (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE retratou um crescimento da insegurança alimentar no Brasil:

---

<sup>1</sup>GALINDO, Eryka; *et al.* “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil.” **Food for Justice Working Paper Series**, no. 4 (2a ed.). Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021. ISBN: 978-3-96110-370-6

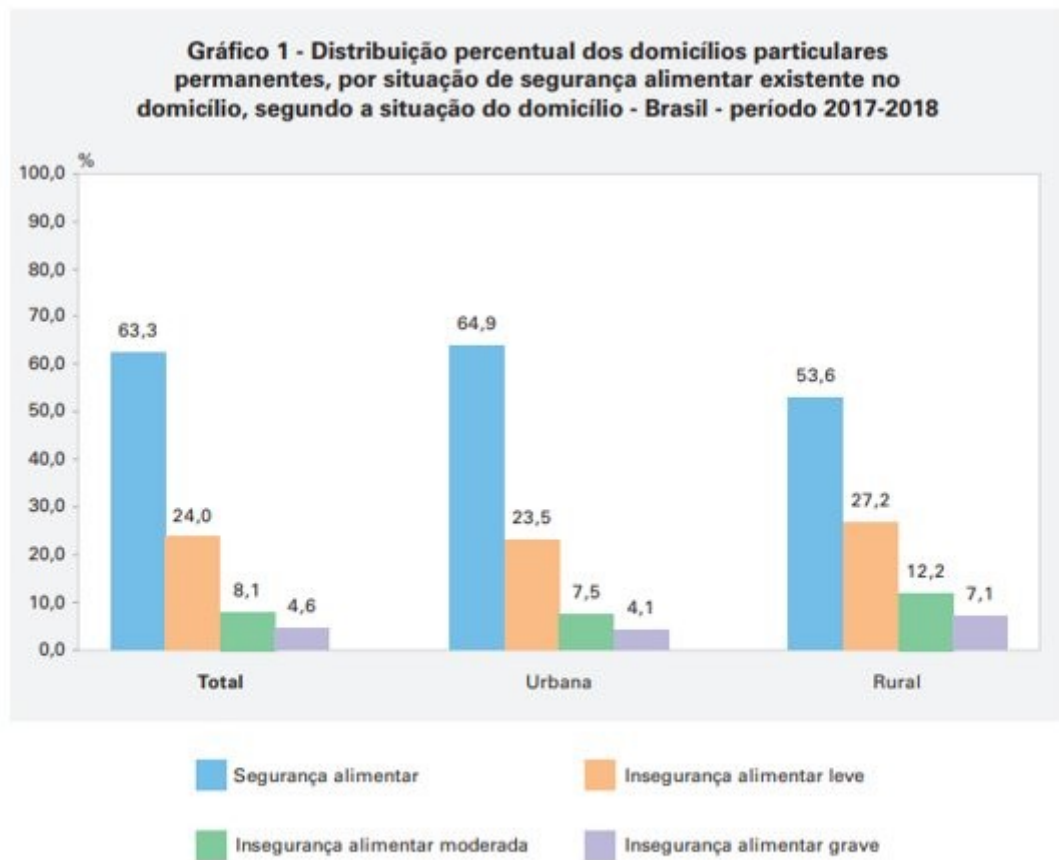
<sup>2</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101742.pdf>>. Acesso em 2 abr. 2022.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013 e Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018.

Assim, a POF demonstrou que, em 2017 e 2018, mais de 36% da população brasileira já sofria com a insegurança alimentar em algum grau.





Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018.

**Ressalta-se que pesquisas mostram que A INSEGURANÇA ALIMENTAR ESTÁ LIGADA AO ABSENTEÍSMO ESCOLAR e à ocorrência de doenças crônicas e de sintomas depressivos em alunos<sup>3</sup>.**

Não obstante, o IBGE, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Insegurança Alimentar 2013, mostrou que os indicadores ligados a **níveis grave e moderado de insegurança alimentar** são os seguintes:

- Presença de saneamento inadequado;
- densidade domiciliar > 2 pessoas/dormitório;
- possuir  $\leq 4$  bens de consumo;
- **a pessoa de referência do domicílio ser do sexo feminino, com idade < 60 anos, sua raça/etnia é diferente de branca, tem escolaridade  $\leq 4$  anos e não possui emprego.**

<sup>3</sup> SANTOS, Taíse Gama dos; *et al.* Tendência e fatores associados à insegurança alimentar no Brasil: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004, 2009 e 2013. **Cadernos de Saúde Pública**. ISSN 1678-4464. Ed. 34 n°4. Rio de Janeiro, Abril 2018. Disponível em: <<http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/401/tendencia-e-fatores-associados-a-inseguranca-alimentar-no-brasil-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-2004-2009-e-2013>>. Acesso em 11 abr. 2022.

#### Quadro 4 - Descrição dos graus de (in)segurança alimentar

Situação de segurança alimentar	Descrição
Segurança alimentar	A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais
Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos
Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos
Insegurança alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos)

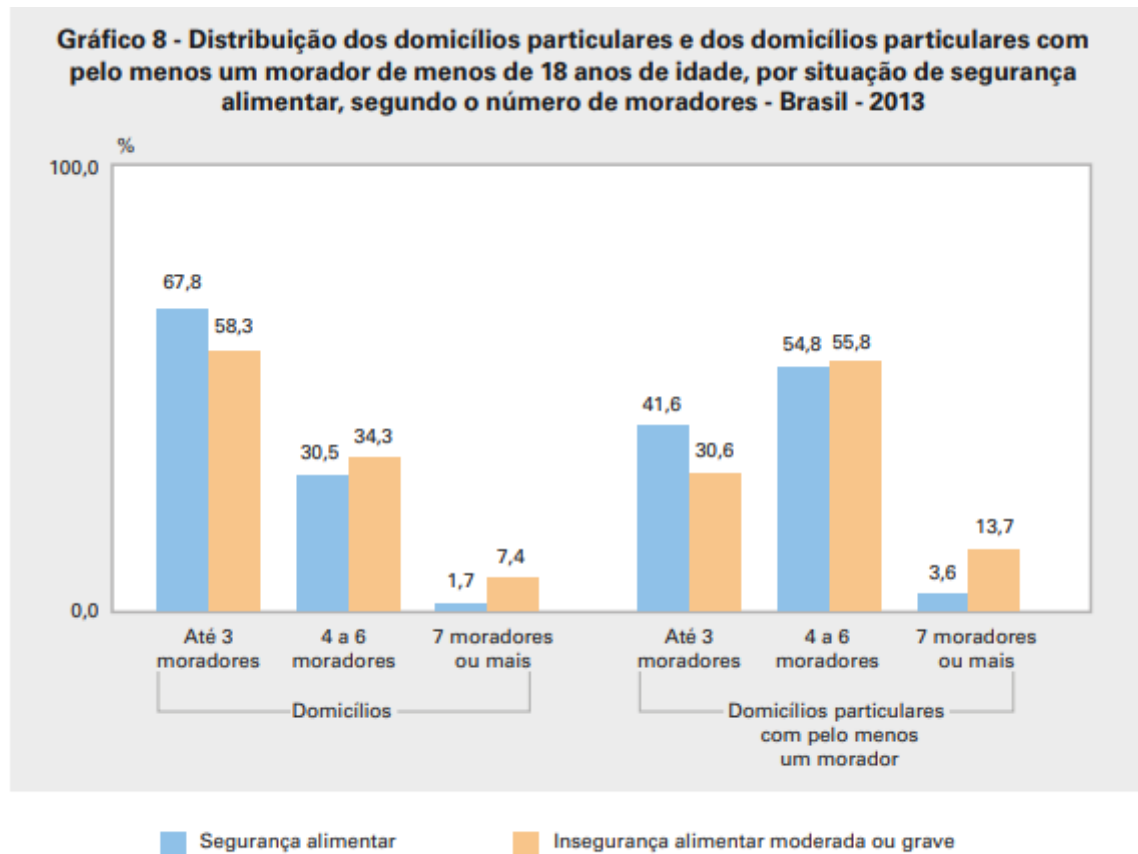
Fonte: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nota Técnica DA/SAGI/MDS nº 128/2010: Relatório da Oficina Técnica para análise da Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar. Brasília: SAGI/DA, 30/08/2010.

Os dados<sup>4</sup> da pesquisa mostraram que **45,4% DOS DOMICÍLIOS QUE ESTAVAM EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR TEM UMA OU MAIS CRIANÇAS MENORES DE 5 ANOS como parte da família.**

**Na prática, A PESQUISA MOSTROU QUE o retrato da insegurança alimentar moderada e grave no Brasil são mães solteiras, desempregadas, semianalfabetas, que vivem com muitos filhos, em situação de extrema pobreza, em barracos pequenos em regiões periféricas sem acesso à rede de esgoto.**

Claramente, a insegurança alimentar é um problema social que envolve crianças e adolescentes em idade pré-escolar ou escolar. Por lógica, a alimentação escolar como direito se mostra ainda mais importante para romper ciclos e garantir os direitos à alimentação nutricionalmente equilibrada, à educação e à saúde.

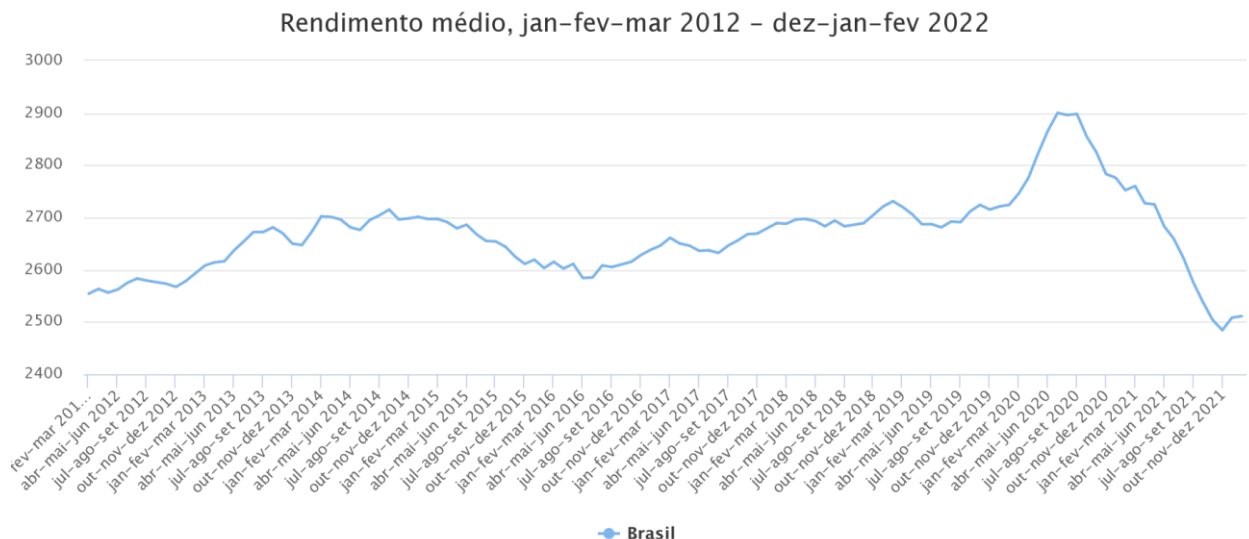
<sup>4</sup> IBGE. **PNAD Segurança Alimentar, 2013**. Disponível em: <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/pdf/ficha\\_148.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/pdf/ficha_148.pdf)>. Acesso em 1 abr. 2022.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013.

Nesse cenário desafiador, a pandemia COVID-19 agravou ainda mais a insegurança alimentar, principalmente da camada mais carente da população. O IBGE, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, a PNAD Contínua<sup>5</sup>, demonstrou uma queda drástica do rendimento médio dos domicílios brasileiros a partir do segundo trimestre de 2020, quando no início da Pandemia no Brasil.

<sup>5</sup> IBGE. **PNAD Contínua**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em 7 abr. 2022.



Fonte: "IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua mensal"

"1 – Para \ "Situação da Variação em relação a três trimestres móveis anteriores (...)\" e \ "Situação da Variação em relação ao mesmo trimestre móvel do ano anterior (...)\";

'Z' indica significância estatística considerando 95% de confiança;

'A' indica ausência de significância estatística considerando 95% de confiança.

2 – Para cálculo do valor real, é utilizado o deflator do mês do meio do último trimestre de coleta divulgado."

Nessa mesma cadência, a pesquisa "Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil" produzida por pesquisadores da Freie Universität Berlin (Alemanha), em parceria com pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Universidade de Brasília (UnB) demonstrou que **59% DOS DOMICÍLIOS ESTAVAM EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR** durante a pandemia e parte significativa deles diminuiu o consumo de alimentos importantes para uma dieta saudável. Houve **REDUÇÃO DE 44% DO CONSUMO DE CARNES E DE 41% DE FRUTAS.**

Portanto, os dados coletados pela pesquisa universitária mostram um grave aumento da insegurança alimentar no Brasil após a pandemia. Esta situação é confirmada também pela pesquisa produzida pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN)<sup>6</sup>, que utilizou a mesma técnica do IBGE, a EBIA. Nesta última, o resultado foi de que 55,2% dos brasileiros se encontravam em Insegurança Alimentar; 9% conviviam com a fome, ou seja, em nível grave de insegurança alimentar.

Os dados da pesquisa "Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil" demonstram um **crescimento significativo da insegurança alimentar, saltando para 59%** da amostra. Mais uma vez, dados que mostram famílias pobres e numerosas, com uma mulher não branca de

<sup>6</sup> Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN). Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. **VIGISAN**. Disponível em: <[http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf)>. Acesso em 8 abr. 2022.

baixa escolaridade, desempregada como a responsável pela família foram trazidas como o retrato da insegurança alimentar.

Como mostrado, é importante compreender que, embora toda população tenha sofrido com a pandemia do COVID-19, a parcela mais carente foi ainda mais prejudicada, pois sentiu de maneira mais intensa a crise financeira e isso refletiu diretamente no acesso a alimentos saudáveis e, não raro, no acesso à comida<sup>7</sup>.

Nesse cenário, **a alimentação saudável fornecida pelas escolas é uma ação de combate à insegurança nutricional, que, através da oferta de uma refeição digna com qualidade nutricional, garante minimamente condições de saúde e, por efeito, de aprendizado a crianças e adolescentes de famílias carentes.** Assim, versa o artigo 4º da lei 11.947, de 16 de junho de 2009:

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, **A APRENDIZAGEM, O RENDIMENTO ESCOLAR** e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Embora a garantia do direito constitucional à alimentação<sup>8</sup> de crianças e adolescentes seja por si só uma obrigação constitucional e uma prioridade do Estado<sup>9</sup>, sabe-se que **crianças com fome ou com algum tipo de desnutrição jamais terão as mesmas condições de aprendizagem que crianças eutróficas, saciadas e nutridas.**

Em uma visão neurofisiológica, a privação de comida implica baixo índice de glicose sérica, sendo a glicose o principal alimento para o cérebro. Diante da ausência de glicose e de outras fontes de energia (proteínas e lipídeos), o organismo entra em catabolismo, de maneira a quebrar células do próprio corpo para se manter vivo. Em estado catabólico, principalmente por períodos prolongados e diante de baixo índice glicêmico, a criança não consegue prestar atenção, estudar, aprender ou se desenvolver adequadamente. Além disso, a privação de comida gera danos à saúde e, pode gerar risco de morte.

---

7

<sup>8</sup> CF/88: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, **a proteção à maternidade e à infância**, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>9</sup> CF/88: Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Ademais, dietas não balanceadas implicam em diversos comprometimentos à saúde e ao aprendizado infantil. Por exemplo, uma boa parte da comunicação neuronal é feita por meio de neurotransmissores como a dopamina. Uma das funções da dopamina é a de manter a atenção e permitir o aprendizado. Tal neurotransmissor é formado a partir do aminoácido l-tirosina, obtido a partir de fontes proteicas. Assim, alunos distróficos<sup>10</sup> que passam fome ou que têm baixa ingestão proteica não têm condições neurofisiológicas de prestar atenção nas aulas e aprender o conteúdo ensinado pelos professores e podem desenvolver patologias como o “marasmo” e kwashiorkor.

Como brevemente demonstrado, **A GARANTIA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DIGNA E NUTRICIONALMENTE EQUILIBRADA É UM DIREITO QUE TORNA POSSÍVEL O DIREITO À EDUCAÇÃO**, pois garante mínimas condições mínimas de aprendizagem, de saúde e muitas vezes de vida para as crianças das escolas públicas, principalmente àquelas que se encontram em insegurança alimentar. Por consequência, a alimentação escolar dá cumprimento ao direito de acesso material ao direito à educação, conforme preceituam os artigos 205 e 206 da CF/88:

Art. 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.

**Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:**

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

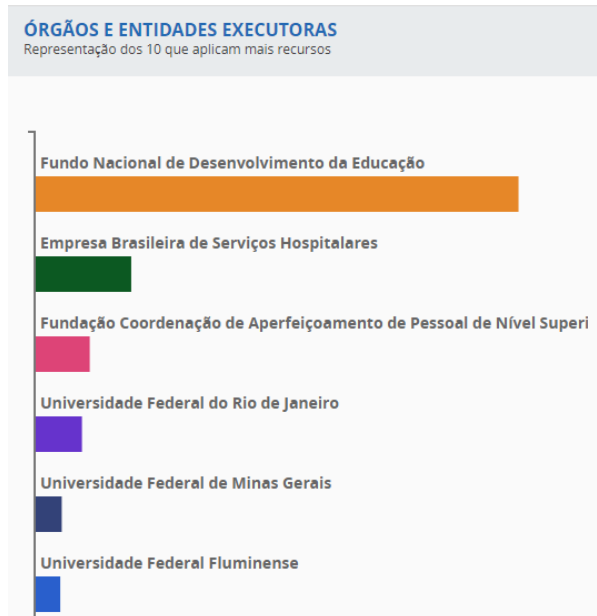
**A alimentação escolar promove o direito constitucional à educação e à permanência escolar**, de maneira a funcionar como ferramenta de dignidade e mínima equidade em favor das crianças, principalmente as mais carentes. Assim, o artigo 3º da Lei 11.947/2009 coloca a alimentação escolar como um direito dos alunos da educação básica pública que deve ser promovido pelo Estado:

Art. 3º **A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR É DIREITO DOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA** e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

---

<sup>10</sup> Distrofia significa qualquer alteração do estado nutricional normal e compreende distúrbios causados por carências nutricionais (tais como anemias, deficiências calórica proteicas como o marasmo) ou por excessos ou desequilíbrios nutricionais (como a obesidade e a hipercolesterolemia). Cf. CARRAZA, F.R. **Desnutrição**. In: MARCONDES, E. Pediatria Básica. 8ªed. São Paulo: Sarvier, 1994.p. 635-643.

No caso, o principal programa de alimentação escolar é o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o PNAE. Na prática, o volume do repasse de verbas à alimentação escolar através do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o maior entre as autarquias que recebem verbas federais<sup>11</sup>:



Contudo, embora o repasse seja bastante significativo dentro do orçamento federal para educação, **o valor unitário dos repasses para a compra de gêneros alimentícios é bastante limitado em termos quantitativos por aluno**. A tabela<sup>12</sup> abaixo copiada demonstra que, por exemplo, o valor para a refeição de um estudante do ensino fundamental por dia é de **R\$0,30 (trinta centavos) por aluno por dia letivo**.

**Número de Estudantes X per capita X dias letivos de atendimento = Repasse**

Etapas de Ensino	Idade	Por dia letivo
Creche	0-3 anos	R\$ 1,00
Pré-escola	4-5 anos	R\$ 0,50
Ensino Fundamental	6-14 anos	R\$ 0,30
Ensino Médio	15-18 anos	R\$ 0,30
EJA	> 14 anos	R\$ 0,30
Quilombola	0-18	R\$ 0,60
Indígena	0-18	R\$ 0,60
<i>Estudantes que estudam em período integral</i>		<i>R\$ 1,00</i>

<sup>11</sup> BRASIL. Portal Transparência do Governo Federal. Educação. **Órgãos que mais aplicam recursos na área de educação e Maiores Favorecidos**. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2020#>>. Acesso em 12 abr. 2022.

<sup>12</sup> Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Conheça o PNAE**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar/pnae>>. Acesso em 1 abr. 2022.

Embora seja facultado aos estados e municípios a complementação dos valores para a alimentação escolar, esta despesa adicional nem sempre é fácil ou viável para os orçamentos dos entes federativos, principalmente para aqueles que mais precisam, conforme narram os pesquisadores da Universidade Federal de São Paulo<sup>13</sup>.

Lei 11.947/2009.Art. 6º É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino, observando o disposto nesta Lei, no que couber.

A pesquisa paulista chama a sociedade e os governos a uma reflexão ampla e profunda sobre **o sentido e como o significado da alimentação escolar num país com altos índices de insegurança alimentar principalmente em favor de crianças e adolescentes em idade pré-escolar e escolar.**

Os autores convocam a pensar em **como aumentar as verbas para a disponibilização mais consistente de refeições nutricionalmente completas a alunos residentes em aglomerados subnormais<sup>14</sup> ou equivalentes<sup>15</sup>**, que são regiões carentes de alta vulnerabilidade social.

### **II.3.2 PNAE COMO FERRAMENTA DA EDUCAÇÃO PARA GARANTIR O DIREITO À EDUCAÇÃO ATRAVÉS DE CONDIÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA TODOS OS ALUNOS**

---

<sup>13</sup> AMORIM, Ana Paula Benevenuto de; et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**. Jul. – ago. Rio de Janeiro: 2020, P. 1134-1145. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/3M5gJhkvYCFvmJKZqZyCYQ/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 2 abr. 2022.

<sup>14</sup> Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, rressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Enquanto referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais – distritos, subdistritos, bairros e localidades –, o Censo Demográfico aprimora a identificação dos aglomerados subnormais. Assim, permite mapear a sua distribuição no País e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nestas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais. *In*: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Aglomerados subnormais. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 2 abr. 2022.

<sup>15</sup> A classificação em aglomerado subnormal tem como requisito a irregularidade fundiária. Contudo, nem toda área carente terá essa irregularidade fundiária, embora mantenha a mesma dinâmica social de regiões de aglomerados subnormais ou assentamentos especiais.



**A educação suplementar foi estabelecida pelo artigo 208, inciso VII da Constituição Federal de 1988 como um direito do aluno e um dever do Estado que visa garantir efetivamente o direito à Educação:**

Art. 208. **O DEVER DO ESTADO COM A EDUCAÇÃO SERÁ EFETIVADO MEDIANTE A GARANTIA DE:**

(...)

VII - **atendimento ao educando**, em todas as etapas da educação básica, **por meio de PROGRAMAS SUPLEMENTARES DE** material didático escolar, transporte, **ALIMENTAÇÃO** e assistência à saúde. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

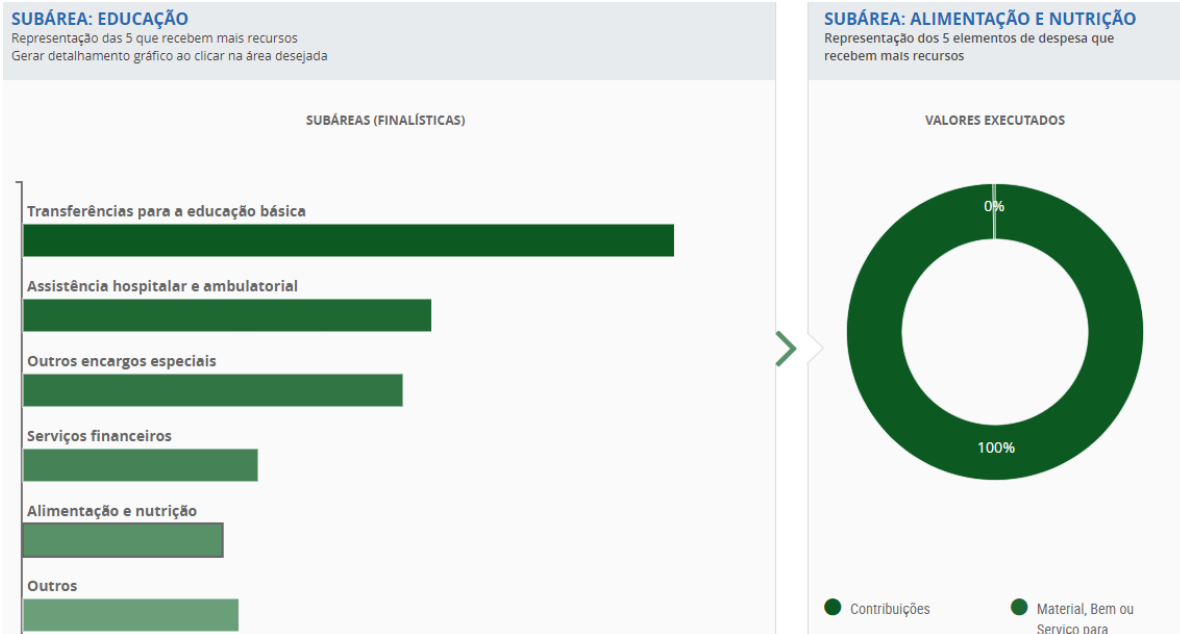
O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) **é uma das mais proeminentes iniciativas do Ministério da Educação**, através do FNDE, para o desenvolvimento da Educação. Seus objetivos incluem “contribuir para o **crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar**”, consoante o art. 4º da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Dessa forma, o PNAE é um programa de **alimentação escolar** que está **vinculado à pasta federal da Educação**, sendo-lhe uma das subáreas finalísticas<sup>16</sup>, conforme gráfico abaixo que foi retirado do Portal Transparência do Governo Federal:

---

<sup>16</sup> BRASIL. Portal Transparência do Governo Federal. **Educação: Despesa por área de atuação**. Disponível em: < <https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2020#>>. Acesso em 12 abr. 2022.



**Infere-se que o PNAE é uma ferramenta da Educação, vocacionada ao seu desenvolvimento e que visa garantir o direito à Educação a todos os alunos da rede básica de ensino, através da oferta de alimentação digna e nutricionalmente equilibrada.**

**Lei 11.947/2009. Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:**

**I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;**

**II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;**

**III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;**

(...)

**VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.**

Não obstante, o PNAE tem o objetivo de promoção de saúde através da alimentação, nutrição e do desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, cabendo ao Ministério da Educação propor ações educativas que perpassem o currículo escolar:

Lei 11.947/2009.

Art. 15. Compete ao Ministério da Educação propor ações educativas que perpassem pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e

o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

**Portanto, o PNAE é um programa da Educação que viabiliza direitos à educação, à saúde, à alimentação nutricionalmente equilibrado e à cidadania dos alunos das escolas públicas.**

### **II.3.3 O PNAE É UM PROGRAMA/DESPESA DA EDUCAÇÃO MAS QUE NÃO PODE SER ENQUADRADO COMO APLICAÇÃO CONSTITUCIONAL MÍNIMA NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**

O artigo 212 da CF/88 traz uma responsabilidade de toda a sociedade para o aprimoramento da Educação ao vincular responsabilidades dos entes federativos no financiamento da Educação.

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

O texto claramente destina parte das receitas resultantes de impostos a título de manutenção e desenvolvimento do ensino. Por sua vez, a LDB em seu título VII trata dos recursos financeiros que financiam a Educação.

O artigo 69 trata exatamente da receita obtida a partir de **IMPOSTOS** para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público:

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

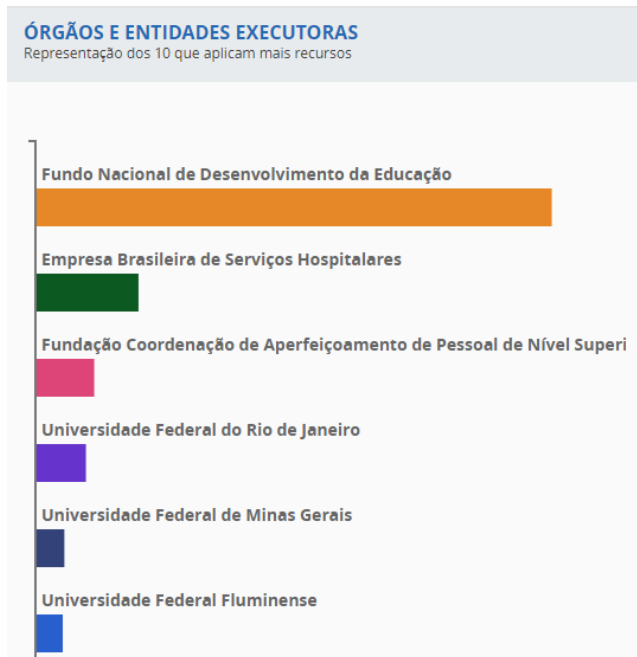
E a partir da premissa constitucional ratificada pelo artigo 69 da LDB, o legislador começa a delinear de maneira mais pormenorizada a forma como será feito esse repasse e o que entra ou não nessa reserva mínima.

Ato contínuo, os artigos 70 e 71 explicam expressamente o que, respectivamente, poderá e não poderá ser considerado como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino público.

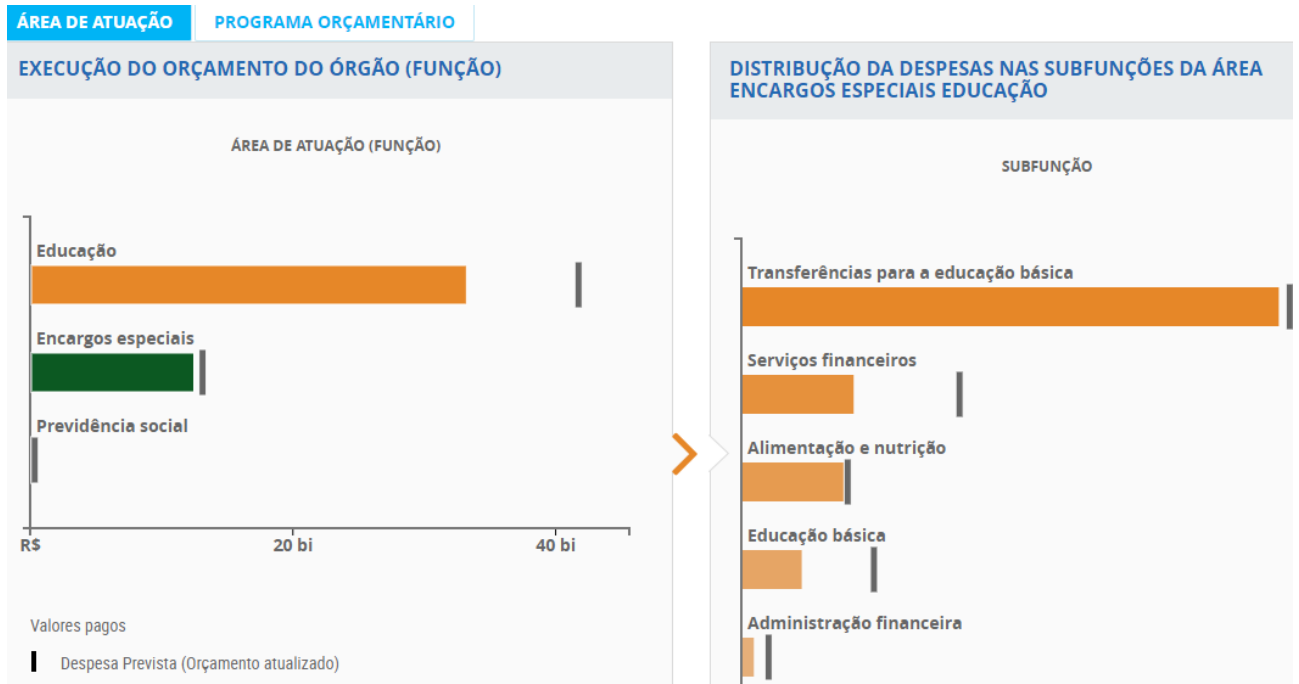
Nesta altura, o artigo 71 veda exatamente a contabilização da alimentação suplementar como MDE . É importante observar que além da alimentação suplementar são retirados todos os gastos que não estejam diretamente ligados ao ensino básico.

Numa visão objetiva, o PNAE que representa a alimentação suplementar no nível federal, tem um peso financeiro anual muito representativo tanto dentro da pasta da Educação quanto dentro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação – FNDE, conforme gráficos extraídos do site da transparência do governo federal:



O FNDE é o principal receptor de recursos da pasta da Educação<sup>17</sup>.



Dentro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a alimentação suplementar é a terceira maior despesa. Sendo que, embora seja bem menor que o repasse a título de transferência para educação básica

<sup>17</sup> Controladoria Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE**. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/26298?ano=2021>>. Acesso em 13 abr. 2022

(estados e municípios), é, por outro lado, significativamente maior que o custo da Educação Básica realizada pelo Governo Federal em sua rede.

Execução do orçamento do órgão por subfunção de Educação

SUBFUNÇÃO	DESPESA EXECUTADA	DESPESA PREVISTA (ORÇAMENTO ATUALIZADO)
Transferências para a educação básica	R\$ 21.203.309.917,81	R\$ 21.536.692.486,00
Serviços financeiros	R\$ 4.393.287.621,45	R\$ 8.481.544.473,00
Alimentação e nutrição	R\$ 4.161.881.097,56	R\$ 4.059.564.405,00
Educação básica	R\$ 2.339.878.220,96	R\$ 5.100.366.992,00
Administração financeira	R\$ 446.542.837,19	R\$ 931.282.838,00
Outros	R\$ 575.270.817,10	R\$ 1.348.290.041,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 33.120.170.512,07</b>	<b>R\$ 41.457.741.235,00</b>

Por consequência, o custo da alimentação suplementar é superior a 4 bilhões de reais e significa um montante muito expressivo dentro da pasta da Educação. Para se ter uma ideia, o repasse federal do FNDE para a Secretaria de Educação de São Paulo é de R\$ 759.303.484,48<sup>18</sup>.

Por lógica, em que pese os inegáveis benefícios do PNAE a assegurar o direito à Educação, a reserva mínima constitucional visa garantir uma melhora do ensino ofertado no Brasil e, certamente, a inserção dos altos custos da alimentação suplementar a título de despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE desequilibraria toda a estratégia constitucional.

**Portanto, o legislador definiu que, embora a alimentação escolar esteja classificada na função Educação, suas despesas não podem ser consideradas a título de gasto mínimo constitucional como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE<sup>19</sup>.**

Conforme esclarece artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União, toda despesa em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE é classificada na função Educação. Entretanto, **a alimentação suplementar embora seja uma despesa na função Educação não se enquadra em MDE<sup>20</sup> para financiamento mínimo por impostos.**

### II.3.4 A DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DA ALIMENTAÇÃO SUPLEMENTAR POR MEIO DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

<sup>18</sup> Controladoria Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE**. Disponível em:

<<https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/26298?ano=2021>>. Acesso em 13 abr. 2022

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> DAVIES, Nicolas. Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN. **Revista do TCU**. Nº 115. Brasília: 2009, P. 86 e seguintes.

Tal como previsto no Portal da Transparência, a alimentação escolar é considerada uma subfunção finalística não associada da Educação. Ou seja, **embora seja um programa e seus recursos estejam dentro da função Educação**, seus gastos não são contados a título de gasto mínimo com a **Educação para fins de reserva constitucional de impostos**.

Sob diferente aspecto, a Constituição Federal, em seu artigo 212, § 4º, determinou que **programas suplementares de alimentação escolar sejam financiados por recursos advindos de contribuições sociais** e outros recursos orçamentários:

**§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais** e outros recursos orçamentários.

Nessa esteira, **o salário educação é uma contribuição social** tal como expressamente previsto no artigo 1º da lei 9.766, de 18 de dezembro de 1998:

Art. 1o **A contribuição social do Salário-Educação**, a que se refere o art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, obedecerá aos mesmos prazos e condições, e sujeitar-se-á às mesmas sanções administrativas ou penais e outras normas relativas às contribuições sociais e demais importâncias devidas à Seguridade Social, ressalvada a competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, sobre a matéria.

Neste ponto é importante concluir, em consonância com o disposto pelo Ministério Público de Contas do Paraná, em seu Manual de Orientação aos Gestores – Alimentação Escolar<sup>21</sup>, que **O SALÁRIO-EDUCAÇÃO É UMA FONTE ADICIONAL DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. POR ESSA RAZÃO, NÃO INTEGRA O CÁLCULO DO PERCENTUAL MÍNIMO ESTABELECIDO NA CONSTITUIÇÃO.**

Logo, o salário-educação, enquanto contribuição social, consiste em fonte adicional de financiamento da educação, não integrando o cálculo do percentual mínimo referido pela Constituição Federal e possibilitando a aplicação de saldo remanescente no exercício financeiro subsequente.

Já o artigo 15 da Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996, que estabelece os critérios de distribuição do salário educação, traz o seguinte texto:

Art 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da [Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. \(Regulamento\)](#)

§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS,

<sup>21</sup> Ministério Público de Contas do Paraná. **Manual de Orientação aos Gestores – Alimentação Escolar**. Disponível em: < <https://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Manual-de-Orientacao-aos-Gestores-Alimentacao-Escolar.pdf>>. Acesso em 10 de abr. 2022. P. 45.

calculado sobre o valor por ele arrecadado, **será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE**, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma: ([Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003](#))

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e **aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;**

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.**

Importante observar o disposto no artigo 14 da Lei 9424/1996, que antecede o artigo acima copiado:

Art. 14. A União desenvolverá **POLÍTICA DE ESTÍMULO ÀS INICIATIVAS DE MELHORIA DE QUALIDADE DO ENSINO, ACESSO E PERMANÊNCIA NA ESCOLA PROMOVIDOS PELAS UNIDADES FEDERADAS, EM ESPECIAL AQUELAS VOLTADAS ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL.**

O Decreto 6003, de 28 de dezembro de 2006 da Presidência da República expõe que o salário-educação deve ser aplicado na **educação básica**:

Art. 9º O montante recebido na forma do art. 8º será distribuído pelo FNDE, observada, em noventa por cento de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

I - quota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos, será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II - quota estadual e municipal, correspondente a dois terços do montante dos recursos, será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e em favor dos Municípios para financiamento de programas, **PROJETOS E AÇÕES VOLTADAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA.** (grifo nosso)

§ 1º A quota estadual e municipal da contribuição social do salário-educação será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino no exercício anterior ao da distribuição, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação

Como visto, a alimentação suplementar faz parte da Educação, visa dar efetividade ao direito à Educação através da Educação básica e não pode ser confundida com MDE.

**Assim, a partir da conjugação do artigo 208, inciso VII com o artigo 212, § 4º, todos da CF/88, em completude ao que versa no art. 3º da Lei 11.947/2009 e no artigo 9º, incisos I e II do Decreto 6003, de 28 de dezembro de 2006 da Presidência da República e em observância ao disposto nos artigos 14 e 15 da Lei 9.424/96, entende-se que as a aplicação de recursos resultantes de contribuição social do salário-educação podem custear programas de alimentação suplementar da educação básica.**

Como visto, o PNAE é um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, e, como programa de alimentação suplementar, atende às finalidades de contribuir para o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar e da garantia de condições de segurança alimentar e nutricional principalmente aos alunos da educação básica em vulnerabilidade social:

Resolução 6/2020 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Ministério da Educação:

Art. 5º São diretrizes da Alimentação Escolar:

I – o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, **contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar**, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

III – a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

(...)

VI – o direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social.

Do cerne da conclusão acima, divergência surgem duas perguntas:

**Portanto, legalmente, é absolutamente possível a utilização de recursos do salário educação para fins de alimentação suplementar. Mais do que isso, nesse período econômico social, é desejável a utilização de tal contribuição social para financiamento da alimentação suplementar por estados e municípios principalmente em atendimento de alunos da rede básica em situação de vulnerabilidade social.**



O entendimento acima vai ao encontro do já decidido por diversos Tribunais de Contas. A Revista do TCU<sup>22</sup> traz artigo que demonstra claramente a possibilidade acima ratificada:

Um equívoco de todos os manuais foi presumir que MDE seja sinônimo da função orçamentária Educação. Ora, MDE é definida pelos artigos 70 e 71 da LDB (praticamente não citados nos manuais 1 a 6), enquanto a despesa na função Educação é definida pela Lei 4.320 (a lei do orçamento público). Para demarcar bem esta distinção, podemos dizer que toda despesa em MDE é classificada na função Educação, porém nem toda despesa na função Educação se enquadra em MDE. Um exemplo é a merenda escolar, que, embora classificável na função Educação, não é considerada como MDE pelo art. 71 da LDB (BRASIL, 1996b) e, portanto, não pode ser paga com os 25% dos impostos. O manual 7 por exemplo, **equivoca-se ao usar o termo MDE para compreender despesas custeadas pelo salário-educação, operações de crédito e outros, pois A MERENDA ESCOLAR PODE SER PAGA COM O SALÁRIO-EDUCAÇÃO mas não é considerada MDE.**

Interessante observar o trecho destacado pelo MPC-PR do julgamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná<sup>23</sup> sobre o tema:

“  
Nem mesmo o posicionamento do órgão de assessoramento jurídico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos do salário-educação, e a Lei Estadual n.º 13.116/2001, que estabelece um rol taxativo para aplicação do salário-educação, citados pelo Ministério Público de Contas, tem o condão de impedir a utilização do salário-educação na aquisição de merenda-escolar pelos Municípios, pois ao se admitir que aquela Autarquia Federal e o Estado possam definir políticas locais de alocação de recursos oriundos da mencionada contribuição social, que tem sua destinação vinculada ao financiamento da educação básica pública, haverá flagrante violação do princípio federativo e da autonomia municipal, previsto no artigo 18 da Carta de 1988. A única restrição que existe para a utilização do salário-educação está prevista no artigo 7º, da Lei n.º 9.766/98, que veda a sua destinação para pagamento de pessoal.  
— TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 2853/13 - Tribunal Pleno”

Por seu turno, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais seguiu a mesma linha acima ao expressar a possibilidade do uso do salário-educação para financiar a merenda escolar:

<sup>22</sup> DAVIES, Nicolas. Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN. **Revista do TCU**. Nº 115. Brasília: 2009, P. 86 a 87.

<sup>23</sup> Ver: Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão Tribunal Pleno 2.853/2013**. Disponível em: < <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2013/8/pdf/00248465.pdf>>. Acesso em 11 abr. 2022.

CONSULTAS N. 932845, 944662 e 951303 Órgãos: Prefeitura Municipal de Campo Belo, Prefeitura Municipal de Ibité Prefeitura Municipal de Além Paraíba, respectivamente. Consulentes: Edimar de Resende, Cássia de Fátima Silva Oliveira Rosa e Cleiton Tavares de Oliveira, respectivamente. Relator: Conselheiro José Alves Viana EMENTA CONSULTAS – SALÁRIO-EDUCAÇÃO – CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – VINCULAÇÃO DOS RECURSOS À EDUCAÇÃO BÁSICA – VEDAÇÃO AO PAGAMENTO DE PESSOAL E AO CÔMPUTO DE APURAÇÃO DO ÍNDICE MÍNIMO CONSTITUCIONAL – LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA ( LEIS N. 9424/96 E 9766/98 E DECRETO FEDERAL N.6003/06) – DESTINAÇÃO À LUZ DO ART. 212, § 4º, DA CR/88 – UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS COM DESPESAS DA MERENDA ESCOLAR E (...) – POSSIBILIDADE – PRECEDENTES ( CONSULTAS N. 898543, DOC DE 21/11/2013; 859039, DOC DE 25/10/2011; E 665694, DE 27/12/2002). **1) É POSSÍVEL QUE O SALÁRIO-EDUCAÇÃO POSSA SER APLICADO PARA CUSTEIO DE PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA, NOS TERMOS MENCIONADOS NA FUNDAMENTAÇÃO; (...)**

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo demonstra ser possível à utilização do Salário Educação para custear merenda escolar. O Manual intitulado “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, na edição de fevereiro de 2012 traz no item esta possibilidade<sup>24</sup>;

#### 3.1.2. Cautelas na Gestão da Despesa Educacional

**O SALÁRIO-EDUCAÇÃO** não é usado nos mesmos fins dos 25% de impostos (art. 212 da CF); não banca gastos de pessoal (art. 7º da Lei n.º 9.766, de 1998), mas, na qualidade de contribuição social, **PODE SER DESPENDIDO NA MERENDA ESCOLAR** e em programas de assistência à saúde (§ 4º, art. 212 da CF).

Quanto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, é possível observar a mesma cadência dos julgados acima dispostos no Parecer 1132/2020<sup>25</sup>:

EMENTA: CONSULTA. QUOTA MUNICIPAL DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO EDUCAÇÃO. PAGAMENTO DE DESPESAS REALIZADAS COM A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. ENSINO BÁSICO. POSSIBILIDADE. 1. Em conformidade com os artigos 208, VII, e 212, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal, bem como o artigo 9º, II, do Decreto nº 6.003/2006, **é possível a**

<sup>24</sup> Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **O Tribunal e a gestão financeira dos Prefeitos**. Fev./2020.P. 23 Disponível em: < [https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal\\_0.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf) >. Acesso em 13 abr. 2022.

<sup>25</sup> Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. **Parecer nº 01132-20**. Disponível em: < <file:///D:/parecer%20TCM%20sal%C3%A1rio%20educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20merenda%20escolar.pdf> >. Acesso em 12 de abr. 2022.

**utilização da quota municipal da contribuição social do salário-educação para fins de pagamento de despesas realizadas com o fornecimento de alimentação escolar aos educandos** do ensino básico. 2. Não é permitida a utilização dos aludidos gastos no cômputo do índice constitucional da educação, que, nos termos do artigo 212, caput, da CF, destina-se à manutenção e desenvolvimento do ensino e incide sobre a receita resultante de impostos (que não se confundem com contribuições sociais).*(grifos nossos)*

Embora os julgados acima colacionados, há outros exemplos de Tribunais de Contas no país que entendem que o salário-educação pode ser utilizado para o financiamento da alimentação suplementar.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, opina-se por responder à consulta nos seguintes termos:

*Da questão trazida pelo Consulente: **PODERIA UM MUNICÍPIO UTILIZAR RECURSOS FINANCEIROS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO PARA O PAGAMENTO DE DESPESAS COM MERENDA ESCOLAR?***

Conforme o todo exposto, a partir da conjugação do artigo 208, inciso VII com o artigo 212, § 4º, todos da CF/88, em completude ao que versa no art. 3º da Lei 11.947/2009 e no artigo 9º, incisos I e II do Decreto 6003, de 28 de dezembro de 2006 da Presidência da República e em observância ao disposto nos artigos 14 e 15 da Lei 9.424/96, entende-se que [...] a aplicação de recursos resultantes de contribuição social do salário-educação podem custear programas de alimentação suplementar da educação básica.

Por efeito, sugere-se que esta Corte reconheça o “*overruling*” ou superação do entendimento até então predominante em relação ao tema, de maneira a reformar o entendimento esposado no Parecer Consulta 9/2013 a fim de aceitar a utilização do salário educação para fins de financiamento da alimentação suplementar.”

Desta forma, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, corroborando o entendimento exarado pela área técnica e pelo Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1 REVOGAR** o Parecer Consulta 9/2013;

**2 NO MÉRITO**, responder à Consulta nos seguintes termos:

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

**3 ARQUIVAR** após o trânsito em julgado.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Relator

**VOTO VISTA**

**O EXMO. CONSELHEIRO SR. RODRIGO COELHO DO CARMO:**

**I. RELATÓRIO**

Tratam os autos de consulta formulada a este Tribunal de Contas pelo Sr. Euclério de Azevedo Sampaio Junior – Prefeito Municipal de Cariacica/ES, solicitando resposta para a seguinte indagação:

1. Poderia um município utilizar recursos financeiros do salário-educação para aplicação em despesas com merenda escolar?

Ao apreciar o feito verifiquei o não atendimento ao inciso V, do parágrafo 1º do art. 233 do RITCEES, que determina que a consulta seja instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente. Desta forma, proferi a **Decisão Monocrática 00764/2021** (doc. 03), a fim de notificar o consulente para que encaminhasse referido parecer.

Devidamente notificado, o Consulente apresentou o Parecer constante da **Resposta de Comunicação 01186/2021** (doc.07), da lavra do Procurador Geral do Município.

O Núcleo de Jurisprudência e Súmula, por meio do **Estudo Técnico de Jurisprudência ETJURISP 51/2021** (doc.10), informou “*a existência do Parecer em Consulta 18/2004 e do Parecer em Consulta 09/2013 deste Tribunal que podem auxiliar a formulação da resposta aos temas objeto da consulta*”.

Destacou, ainda, que “*se encontra em trâmite nesta Corte de Contas o Proc. TC 3345/2021, que questiona a possibilidade de computar nos recursos do Manutenção e Desenvolvimento da Educação – MDE despesas relativas às notas fiscais de serviço emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar*”.

Na sequência os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas para análise, e foi apresentada a **Instrução Técnica de Consulta 0077/2021** (doc. 11) com a seguinte conclusão:

#### **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opinamos pelo **NÃO CONHECIMENTO** desta Consulta, em razão do **não atendimento do requisito constante do inciso V, § 1º, do artigo 122, da LC 621/2012.**

O **Ministério Público de Contas**, em manifestação da lavra do Procurador Luciano Vieira, conforme **Parecer 06165/2021** (doc. 15) oficiou pelo não conhecimento da Consulta à guisa dos argumentos fáticos e jurídicos contidos na Instrução técnica de consulta 0077/2021.

Ato contínuo, proferi o **Voto 782/2022** (doc. 17) e fui acompanhado pelo Plenário por meio da **Decisão 545/2022** (doc. 18), nos seguintes termos:

**1. DECISÃO TC-0545/2022-3**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1. CONHECER** da Consulta, em virtude do atendimento aos requisitos constantes no § 1º, do artigo 122, da LC 621/2012.

**1.2. ENCAMINHAR OS AUTOS** à área técnica para instrução, nos termos regimentais.

Desta forma, os autos foram novamente encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas para análise, e foi apresentada a **Instrução Técnica de Consulta 20/2022** (doc. 24) com a seguinte conclusão:

**IV CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, opina-se por responder à consulta nos seguintes termos:

*Da questão trazida pelo Consultante: **PODERIA UM MUNICÍPIO UTILIZAR RECURSOS FINANCEIROS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO PARA O PAGAMENTO DE DESPESAS COM MERENDA ESCOLAR?***

Conforme o todo exposto, a partir da conjugação do artigo 208, inciso VII com o artigo 212, § 4º, todos da CF/88, em completude ao que versa no art. 3º da Lei 11.947/2009 e no artigo 9º, incisos I e II do Decreto 6003, de 28 de dezembro de 2006 da Presidência da República e em observância ao disposto nos artigos 14 e 15 da Lei 9.424/96, entende-se que [...] a aplicação de recursos resultantes de contribuição social do salário-educação podem custear programas de alimentação suplementar da educação básica.

Por efeito, sugere-se que esta Corte reconheça o “*overruling*” ou superação do entendimento até então predominante em relação ao tema, de maneira a reformar o entendimento esposado no Parecer Consulta 9/2013 a fim de aceitar a utilização do salário educação para fins de financiamento da alimentação suplementar.

O **Ministério Público de Contas**, em manifestação da lavra do Procurador Luciano Vieira, conforme **Parecer 2545/2022** (doc. 28) oficiou pelo conhecimento da Consulta e, no mérito por respondê-la nos exatos termos da Instrução Técnica de Consulta 20/2022.

Na 47ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida no dia 22 de setembro de 2022, o nobre Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo apresentou o voto 4650/2022- acompanhando o entendimento técnico e ministerial respondendo ao questionamento no sentido de:

### **PARECER EM CONSULTA**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, em:

1 REVOGAR o Parecer Consulta 9/2013;

2 NO MÉRITO, responder à Consulta nos seguintes termos:

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

3 ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

No processo de votação, solicitei vista dos autos. Registro, de plano, que me filio ao entendimento do Nobre Conselheiro e a equipe técnica, parabenizando-os pelo louvável trabalho. Porém, considerando a aderência da matéria tratada neste veículo processual com estudos recentes que apresentei ao Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE- IRB), a título de complementação e reflexão desta Corte de Contas para o aprofundamento do debate quanto à Política Pública Educacional, passo a delinear os acréscimos a seguir.

É o relatório. Passo a fundamentar.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

Analisando o Voto o Nobre Conselheiro, que apresenta integralmente o entendimento técnico exarado na **Instrução Técnica de Consulta 20/2022 e**, devidamente anuído no **Parecer 2545/2022** do Ministério Público de Contas, ratificando o entendimento apresentado por razão de decidir, acrescento aprofundamento realizado na matéria em tela.

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A matéria complementar a ser debatida originou-se de um caso concreto que fora apreciado por este Tribunal de Contas do Espírito Santo TCE-ES, qual seja, Processo TC 3345/52021 – Consulta, que culminou no Parecer em Consulta 00041/2021-3 – Plenário (em anexo).

Naquela oportunidade processual a Corte Capixaba fora instada a responder à consulta formulada pelo Sr. Vitor Amorim de Ângelo, Secretário de Estado de Educação - SEDU, quanto à seguinte indagação:

*(...) é possível computar no MDE (fonte 0102) despesa relativa a notas fiscais de serviço emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar?*

O mérito da consulta consistia na dúvida quanto à possibilidade de computar no MDE (fonte 0102) despesas relativas a notas fiscais de serviços emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar.

Em síntese, aduziu o consulente que o artigo 212<sup>26</sup> da Constituição Federal estabelece que os Estados deverão aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências. Por sua vez, os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996<sup>27</sup>, que estabelece as diretrizes e bases

---

<sup>26</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>27</sup> 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:



da educação nacional (LDB), tratam, respectivamente, das despesas que são e não são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Arguiu que a dúvida residia quanto à análise e interpretação acerca dos mencionados arts. 70 e 71 da LDB e, bem assim, quanto à possibilidade de o pagamento de notas fiscais de serviços referentes ao fornecimento de alimentação escolar ser computado como manutenção e desenvolvimento de ensino.

Ao fim, extraiu-se da motivação do representante da Secretária Estadual de Educação - SEDU, bem como do parecer da Procuradoria Geral do Estado, que a dúvida pairava, na diferenciação, por eles realizada, entre as aquisições de gêneros alimentícios, de equipamentos e utensílios de cozinhas e as prestações de serviços necessárias à preparação das merendas escolares, já que conforme aduziram, só existiria vedação expressa na legislação em relação às primeiras (aquisições de gêneros alimentícios).

Pois bem.

No debate então estabelecido, registrei, preliminarmente, minha posição no sentido de que, para se exaurir o debate da temática, fazia-se necessária uma reflexão acurada acerca da alimentação escolar, perpassando sobre a sua essencialidade e correlação com o processo de aprendizagem e permanência do aluno na escola, e

---

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 cultural;  
III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;  
IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;  
V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;  
VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

ainda uma abordagem sobre a necessária definição de “Programa Suplementar de Alimentação”, incluindo suas fontes de recursos.

Porém, considerando nossas competências constitucionais enquanto Magistrados de Contas e, que tais análises/reflexões poderiam culminar em uma interpretação mais extensiva da legislação que rege a temática e, ainda, que possíveis soluções extrapolariam nosso âmbito de atuação, limitei-me à responder ao consulente de forma restritiva/objetiva.

Nesse cenário, enfrentamos os questionamentos formulados. Visando uma melhor compreensão da matéria e maior clareza na elucidação dos questionamentos formulados, as respostas foram segmentadas, destacando as despesas que podem, das que não podem ser computadas como MDE.

Vejamos alguns trechos que embasaram o Parecer em Consulta 00041/2021-3 – Plenário:

“De fato, tem-se que há casos em que, gradativamente, a mão de obra utilizada para o preparo da alimentação dos alunos (merendeiras) vem sendo substituída e desempenhada por empresas contratadas pelas administrações.

O que observo é uma mudança no vínculo entre esses profissionais e a administração pública contratante. Passam de então servidores, para funcionários contrados (terceirizados). Porém, o fim precípua de suas atribuições, quais sejam, preparo e processamento da merenda escolar, permanecem os mesmos.

Nessa perspectiva, entendo que as atividades de processamento e preparação da merenda escolar classificam-se como atividades-meios necessárias ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por conseqüência, inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Toledo Jr e Ciquera Rossi em seu Artigo “As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino”, publicada na Revista do Tcu 107, defendem que a merendeira é, sem sombra de dúvida, profissional da educação, vinculada funcionalmente aos órgãos do ensino e paga à conta de dotações legalmente atribuídas ao setor em questão. Aqui, vale refletir, os custos salariais da merendeira, como antes se viu, agregam-se, sim, à despesa de MDE, possibilidade que, de outro lado, não beneficia outros gastos dos programas suplementares de alimentação, entre os quais a compra de gêneros alimentícios, de equipamentos para a cozinha-piloto, de combustível para a frota que distribui a merenda (art. 71, IV, LDB).

Nesses termos, apreendo que, em relação às despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar, tais como, as com gás, utensílios, equipamentos e mão de obra, as mesmas podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em consonância com o art. 70, V da LDB e com o Parecer em Consulta 018/2004. Ressaltando-se, todavia, no que tange às despesas com contratação de mão de obra para a preparação da merenda escolar, que os valores dos contratos de terceirização desta mão de obra deverão ser computados como Despesas de Pessoal, conforme dispõe o art. 18, §1º da Lei Complementar Federal nº 101/2001 e em convergência com o Parecer Consulta 013/2001.

De modo oposto, as despesas realizadas com a aquisição de gêneros alimentícios, não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, por força da vedação prevista no art. 71, IV da LDB e em linha com o Parecer Consulta 009/2013.

1. PARECER EM CONSULTA TC-041/2021:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas no voto, em:

1.1. RESPONDER nos seguintes termos, quanto ao mérito relativo aos questionamentos da Consulta:

1.1.1. As despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar, tais como, as com gás, utensílios, equipamentos e mão de obra, podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em consonância com o art. 70, V da LDB e com o Parecer em Consulta 018/2004. Ressaltando-se, todavia, no que tange às despesas com contratação de mão de obra para a processamento e preparação da merenda escolar, que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra deverão ser computados como Despesas de Pessoal, conforme dispõe o art. 18, §1º da Lei Complementar Federal nº 101/2001 e em convergência com o Parecer Consulta 013/2001.

1.1.2. As atividades de processamento e preparação da merenda escolar classificam-se como atividade-meio necessária ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por conseqüência, inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

1.1.3. As despesas realizadas para a aquisição de gêneros alimentícios, não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, por força da vedação expressa prevista no art. 71, IV da LDB e em linha com o Parecer Consulta 009/2013.

1.2. DAR CIÊNCIA ao consulente, na forma regimental;

1.3. ENCAMINHAR, ao consulente, cópia digitalizada do Parecer em Consulta firmado neste processo;

1.4. ARQUIVAR os autos, após certificado o trânsito em julgado.

2. Unânime.

Pois bem. Conforme predito, ao responder à citada consulta limitei-me a fazê-la no âmbito de nossas competências constitucionais enquanto Corte de Contas. Porém ao aprofundar nos estudos sobre o tema, identifiquei algumas lacunas legislativas, dentre as quais destaco a ausência de uma definição/conceito legal pormenorizado sobre a “alimentação escolar”.

Nesse cenário, a partir desta contextualização e considerando que o Instituto Rui Barbosa é a Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas, proponho aos nobres Pares deste Comitê Técnico de Educação um debate mais acurado sobre a matéria, perpassando sobre a Alimentação no espectro da **Política Educacional e a**

**necessária Intersetorialidade entre as políticas públicas para o alcance da integralidade dos direitos do estudante-cidadão.**

## **2. INTRODUÇÃO**

Ao analisar a legislação brasileira que rege a **Alimentação** na Política Pública Educacional constato a ausência de uma definição substancial e principiológica para o que é considerado “**Alimentação Escolar**” e o que vem a ser **Programa Suplementar de Alimentação**, até mesmo, um possível conflito aparente entre as normas que regulam a matéria. Explico.

No arcabouço legislativo nacional identificamos em nossa Constituição Federal mandamentos que prescrevem o dever do Estado em garantir atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por **meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde**, conforme se depreende do inciso VII do art. 208<sup>28</sup>.

O **artigo 212** da Carta Constitucional estabelece o percentual mínimo de a 25% (vinte e cinco por cento) das receitas resultantes de impostos a ser aplicado pelo Estados com despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por sua vez, no âmbito infraconstitucional, a **Lei Federal nº 9.394/1996**, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), disciplinando o referido dispositivo (art. 212), estabeleceu em seu **artigo 70**<sup>29</sup> as despesas que podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo estas as realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

---

<sup>28</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#))

<sup>29</sup> 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.

Já no art. 71<sup>30</sup>, elencou as que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Embora o artigo 70, da LDB trate da possibilidade de incluir como despesas de MDE aquelas atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, bem como aquelas com manutenção de bens e serviços vinculadas ao ensino, o inciso IV do seu artigo 71 disciplina expressamente que as despesas realizadas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social não constituirão despesas de MDE.

Limitando-se ao tema proposto ao debate, surge, então, a primeira questão: o que vem a ser um “Programa Suplementar de Alimentação”? Existe diferença entre um **“Programa Suplementar de alimentação”** – que não é considerado despesa de MDE (art. 71,IV da LDB) –, e a **Alimentação Escolar**?

Pois bem, eis a questão central deste trabalho: apresentar a diferenciação entre esses dois institutos, já que a própria legislação que trata do tema os apresenta de forma genérica, equiparando as suas finalidades e propósitos, de modo que as políticas públicas disponíveis aos estudantes reduzam o seu papel social, limitando a sua integralidade enquanto cidadão, destinatário de direitos fundamentais.

Neste sentido, entendendo que ações dos **Programas Suplementares de Alimentação** devem ser ofertados não somente aos estudantes em situação de insegurança alimentar e nutricional, mas também aos demais membros do seu **núcleo familiar**, nota-se, de forma clara, que estas ações **não** devem ser custeadas com recursos da política educacional, já que se caracterizam como ações socioassistenciais, mesmo que essa identificação de vulnerabilidade alimentar tenha

---

<sup>30</sup> Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;  
II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;  
III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;  
IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;  
V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;  
VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

sido identificada a partir do ambiente escolar.

Por outro lado, o **alimento escolar**, chamada **merenda escolar**, que é ofertada no ambiente da escola, a fim de que o estudante não tenha fome e possa em razão disso, perder a capacidade de absorção cognitiva no processo de aprendizagem, deve ser prestada todos os estudantes de forma irrestrita, não podendo perpassar aos muros da escola.

Ademais, a necessidade de se identificar conceitos basilares para tais institutos, presta-se a fomentar o desenvolvimento, a organização e o melhor planejamento intersetorial das políticas públicas, a partir das necessidades múltiplas e transversais do estudante-cidadão.

Desta feita, a partir de tais anotações introdutórias passo a expor, sem a pretensão de esgotar o tema.

### **3. RESGATE HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.**

Antes de adentrar ao cerne do debate propriamente dito, necessário se faz realizar um resgate histórico acerca do surgimento da alimentação escolar, popularmente chamada de “merenda escolar”.

#### **3.1 Contexto histórico da Assistência Social em ações de combate à fome no ambiente escolar:**

De início, é fundamental evidenciar a origem assistencialista e filantrópica da política pública de Assistência Social. Direcionada aos mais desvalidos e desprovidos de recursos, as ações assistencialistas geralmente estavam ligadas aos ensinamentos caritativos das religiões<sup>31</sup>.

Fato é que a Assistência Social se instituiu por meio de ações desvinculadas de movimentos políticos e atividades estatais. E somente na década de 30, como parte

---

<sup>31</sup> Os Tribunais de Contas, a Pandemia e o Futuro do Controle – A necessária estruturação da Política de Assistência Social nos Municípios – Editora Fórum – pág. 491.

da estratégica política do *Estado Novo* do presidente Getúlio Vargas, a temática da assistência social fora incorporada ao campo das políticas públicas governamentais, enfatizando a carência alimentar de grande parcela da população brasileira.

Posteriormente, na década de 40, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), pela então primeira-dama Darcy Vargas, organizou-se no estado de São Paulo as chamadas *sopa escolar* e *caixa escolar*, com o objetivo de fornecer aos estudantes da rede pública, assistência alimentar prestada no ambiente escolar.

Nota-se, que a alimentação ofertada nas escolas – a mencionada “merenda escolar”, historicamente, está associada às ações assistencialistas, desvinculadas da esfera estatal, cujo financiamento era proveniente de recursos eventuais e desordenados.

Diante do contexto histórico, por vezes, é difícil desassociar a alimentação escolar, que constitui uma garantia de direito do educando à alimentação adequada no período em que se encontra no espaço escolar, de uma política assistencial focada nos estudantes mais carentes, que vivem em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional.

Neste sentido, a educadora Laudirege Fernandes Lima<sup>32</sup> expôs o rótulo assistencialista que a alimentação escolar alcançou ao longo da história:

*“Destá forma, o modo como o processo histórico sobre a alimentação escolar foi sendo processado estigmatizou, via senso comum, a política de alimentação dos estudantes, já que era vista com o propósito da minimização de um problema social brasileiro típico dos miseráveis, que era a fome.”*

A questão da fome, sempre fora uma grande preocupação social, mormente porque é uma realidade que se apresenta mundialmente, sendo facilmente diagnosticada no ambiente escolar, que recebem muitas crianças e adolescentes, por vezes com o intuito principal de alimentarem-se.

---

<sup>32</sup> Direito à Alimentação e Fruição do Direito à Educação: Gestão e Escolarização da Alimentação Escolar na Rede Pública Estadual de Alagoas – pág. 72.



No entanto, a alimentação escolar não pode ser abalizada sob a ótica da fome estrutural, ou seja, sob o manto assistencialista, da qual se desenvolveu, mas sim como um direito no processo de aprendizagem do educando. E é neste contexto, que se deve desassociar o que é insegurança alimentar e nutricional da chamada fome ocasional/circunstancial e fisiológica, cujas políticas de atuação são distintas, mas devem ser movidas conjuntamente visando ao integral amparo do estudante a fim de que a escola cumpra o seu papel na formação do cidadão.

#### **4. DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EDUCAÇÃO: PARTICIPAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.**

##### **4.1 A identidade da fome no ambiente escolar: Da situação de vulnerabilidade alimentar no núcleo familiar do estudante.**

O ambiente escolar proporciona os mais variados conhecimentos aos estudantes, seja intelectual ou social, possibilitando o desenvolvimento humano enquanto cidadãos, por meio dos processos didáticos que estimulam a cognição e das trocas de experiências e vivências entre esses indivíduos naquele espaço social<sup>33</sup>.

Neste processo de desenvolvimento humano do estudante, é importante ressaltar o grande desafio enfrentado pela comunidade escolar no que tange a oferta de alimentação às crianças e adolescentes que frequentam a rede pública de ensino.

A Alimentação Escolar tem por finalidade ofertar o alimento ao estudante no espaço escolar para que tenha condições fisiológica e intelectual de acompanhar o processo de ensino-aprendizagem; todavia, há que se dizer que aquele estudante que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional grave, não terá a sua *fome*, e aqui, diga-se, fome em *strictu sensu*, a chamada fome estrutural, saciada por meio da “merenda escolar”.

---

<sup>33</sup> Art. 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.

Explico. Este estudante já ingressa no ambiente escolar com *fome*, muitas vezes em situação de desnutrição, e infelizmente a alimentação prestada naquele ambiente não suprirá minimamente suas necessidades nutritivas essenciais para o seu dia.

O avanço da fome no país é crônico e pode ser facilmente identificado no meio escolar; essa situação foi, lamentavelmente, agravada em razão da situação pandêmica vivenciada nos últimos anos. *“O aumento da fome nas escolas é termômetro e reflexo do que acontece no país”*, explica o doutor em geografia humana e pesquisador de insegurança alimentar, José Raimundo Sousa Ribeiro Júnior. Prossegue: *“A população mais pobre perdeu renda e sofre com desemprego, justamente as famílias que são recebidas pelas escolas públicas”*.

De acordo com o estudo realizado pelo Núcleo Ciência pela Infância (NCPI), da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, *a pandemia aumentou as desigualdades sociais e as crianças foram as mais afetadas em aspectos como as condições alimentares*<sup>34</sup>.

Segundo relato da diretora do Centro Educacional Unificado - CEU EMEF Perus (Escola Municipal de Ensino Fundamental), situada na periferia de São Paulo, após a determinação do isolamento social por causa da covid-19, que ocasionou o fechamento das escolas, bem como o aumento do desemprego no país, muitos pais e alunos passaram a pedir comida na porta da escola<sup>35</sup>.

E foi neste lamentável enredo, que por meio da Lei 13.987/2020<sup>36</sup>, regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 2/2020, autorizou-se, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios (cestas básicas), adquiridas com recursos do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar – aos pais ou responsáveis dos

---

<sup>34</sup> <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/alimentacao-escolar-e-porta-de-entrada-do-combate-a-fome-nas-periferias>

- Acesso em 08.06.2022.

<sup>35</sup> <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/alimentacao-escolar-e-porta-de-entrada-do-combate-a-fome-nas-periferias-consulta-em-08.06.2022>. - - Acesso em 08.06.2022.

<sup>36</sup> Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

alunos, com o objetivo de garantir o direito à alimentação dos estudantes e auxiliar para que não entrassem em situação de insegurança alimentar e nutricional<sup>37</sup>.

Este acontecimento – doação de cestas básicas – se iniciou de forma irregular e desordenada, sendo posteriormente regulamentado, e teve como destinatários todos os estudantes matriculados na educação básica pública, e via de consequência, o seu núcleo familiar, conforme relatado pela diretora do CEU EMEF Perus de São Paulo, *in verbis*:

*“A escola acaba sendo um catalisador de problemas sociais. É o espaço que representa o poder público que as pessoas têm mais acesso. Como alternativa, nós passamos a comprar e a distribuir cestas básicas para as famílias, depois a prefeitura passou a disponibilizar as cestas”, conta<sup>38</sup>.*

Sem embargo da importante missão das escolas no combate aos problemas socioassistenciais dos seus alunos, e neste ponto, cito a excepcional e louvável distribuição de cestas básicas às famílias dos estudantes – deve-se salientar que o seu papel fundamental ao ofertar alimentos aos estudantes no espaço escolar não é “matar a sua fome”, ainda que a principal refeição daquela criança ou adolescente, muitas vezes seja realizada no espaço escolar.

#### **4.2 Da legítima mediação do profissional de Assistência Social no espaço escolar e das famílias em vulnerabilidade alimentar e social.**

É dever das instituições de ensino preparar os estudantes para uma vida digna, estimular o cultivo dos valores humanos nos processos de aprendizagem, representando, dessa forma, verdadeiros espaços de acolhimento para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade alimentar e tantas outras situações de fragilidades<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-perguntas-frequentes#:~:text=A%20Lei%20n%C2%BA%2013.987%2F2020%2C%20regulamentada%20pela%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CD%2F,que%20n%C3%A3o%20entrem%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o>

- Acesso em 08.06.2022;

<sup>38</sup> <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/alimentacao-escolar-e-porta-de-entrada-do-combate-a-fome-nas-periferias> - Acesso em 09.06.2022.

<sup>39</sup> Alguns problemas sociais que são “levados” para as instituições de Ensino: Violência familiar e comunitária; Uso de drogas; Desemprego dos responsáveis – Extrema pobreza; Saúde precária e etc.

É neste contexto que se verifica a importância da acessibilidade às famílias dos estudantes ao espaço escolar; já que as escolas se tornam verdadeiras redes de proteção social e amparo àqueles que necessitam de apoio socioassistencial, **notadamente os estudantes que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional grave.**

A Alimentação Escolar é atribuída a política pública de educação<sup>40</sup>, ainda que não tenha exclusivamente o objetivo de ofertar alimentação aos estudantes visando à garantia dos nutrientes necessários ao ideal funcionamento de suas funções cognitivas. Por questões histórico-sociais ela vai além, prestando-se também, à garantir a segurança alimentar ao estudante que vive em situação de fome.

De fato, é lamentável que a escola tenha esta missão. A segurança alimentar e nutricional dos estudantes deveria ser garantida no ambiente da família, considerando que se os demais componentes/integrantes da unidade familiar tiverem este direito assegurado, o estudante, certamente, não chegará à unidade escolar em déficit nutricional.

Diante da essencialidade de equipes multiprofissionais serem inseridas nas redes de ensino público, a fim de contribuírem para o atendimento integral e de qualidade no processo de ensino-aprendizagem do estudante, foi que, por meio da Lei Federal nº 13.935/2019 de 11 de dezembro de 2019<sup>41</sup>, os profissionais ligados à política pública socioassistencial, após uma luta histórica, alcançaram este direito:

Art. 1º As redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

§ 1º As equipes multiprofissionais deverão desenvolver ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, com a

---

<sup>40</sup> A Alimentação Escolar não é custeada com os recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, art. 70 c/c o art. 71 da LDB;

<sup>41</sup> Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica.

participação da comunidade escolar, atuando na mediação das relações sociais e institucionais.

§ 2º O trabalho da equipe multiprofissional deverá considerar o projeto político-pedagógico das redes públicas de educação básica e dos seus estabelecimentos de ensino.

Posteriormente, por meio da nova Lei do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) - Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, alterada pela Lei nº 14.276 de 27 de dezembro de 2021<sup>42</sup>, outra conquista foi alcançada - a regulamentação de que os recursos alocados na parcela de 30% destinados ao pagamento de profissionais da educação poderão ser utilizados pelos municípios, estados e o Distrito Federal para custear a remuneração de profissionais da psicologia e do serviço social que atuam nas equipes multiprofissionais da rede pública de educação básica, de acordo com a Lei nº 13.935/2019<sup>43</sup>.

Certamente a partir do ambiente escolar pode-se medir a situação de fome no país, e é nesta perspectiva que o fortalecimento de políticas públicas, como por exemplo, a participação ativa de profissionais de assistência social nas instituições de ensino, poderá contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos estudantes, bem como de seu núcleo familiar, nos mais variados aspectos sociais.

Nas palavras de Beatriz Bonani de Oliveira, *o Assistente Social é um profissional qualificado teoricamente, imbuído de um projeto ético-político, capaz de fazer uma leitura com visão de totalidade das questões que lhes são apresentadas. Ele possui visão contextualizada para conhecer a realidade, as diversas situações, a intervenção da força de seus atores com o objetivo de levantar dados para análise, diagnóstico e intervenção qualificada. É um profissional que luta para defender seus*

---

<sup>42</sup> Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

<sup>43</sup> Art. 26-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão remunerar, com a parcela dos 30% (trinta por cento) não subvinculada aos profissionais da educação referidos no inciso II do § 1º do art. 26 desta Lei, os portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, nos termos da [Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019](#), observado o disposto no caput do art. 27 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021\)](#)

Art. 27. Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do **caput** do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital.

valores, inclusive o direito à alimentação, uma vez que a “fome é um problema mundial, e o assistente social que é um profissional qualificado para elaborar políticas públicas não pode desconsiderar que ela mata”<sup>44</sup>.

Na mesma linha de intelecção, Miriam Jacques Schmidt<sup>45</sup> enfatiza:

[...] Não adianta lutar por um sistema de saúde melhor se as pessoas não estiverem bem alimentadas, pois sem alimentação não é possível ter saúde. Não adianta lutar por educação de qualidade se falta comida para muitos dos escolares, pois sem alimentação as crianças podem até ir à escola, mais não irão aprender. (Schmidt, 2008, p.54)

É de grande importância a intervenção do assistente social no processo de identificação do aluno que encontra-se em situação de vulnerabilidade alimentar no ambiente escolar; por meio de mapeamentos, esse profissional também poderá alcançar toda população carente que se encontra por trás daquele indivíduo.

Outro ponto de extrema relevância está relacionado a otimização dos recursos públicos direcionados à educação e à política assistencial, pois realizado o mapeamento dos estudantes que se encontram em situação de *fome* (fome estrutural), as ações e os programas serão melhores direcionados, permitindo a racionalização desses recursos.

A alimentação escolar ofertada ao estudante a fim de suprir suas necessidades nutritivas essenciais no processo de aprendizagem, obviamente deverá ser custeados pela política educacional, já os recursos destinados à assistência alimentar do indivíduo/aluno no ambiente doméstico certamente deverá ser responsabilidade da política assistencial.

---

<sup>44</sup> O Trabalho do Assistente Social na Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional – Londrina: 2018;

<sup>45</sup> Não adianta lutar por um sistema de saúde melhor se as pessoas não estiverem bem alimentadas, pois sem alimentação não é possível ter saúde. Não adianta lutar por educação de qualidade se falta comida para muitos dos escolares, pois sem alimentação as crianças podem até ir à escola, mais não irão aprender – Miriam Jacques Schmidt – Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

Neste ponto, é importante mencionar como exemplo de falta de planejamentos conjuntos e ações articuladas, a oferta de cestas básicas aos pais ou responsáveis dos estudantes no contexto do fechamento das instituições de ensino público, por ocasião da pandemia do covid-19.

Nota-se que, embora legalmente amparados por medida excepcional, os gestores públicos expuseram verdadeira desarticulação entre as políticas públicas, visto que os recursos utilizados na distribuição de alimentos naquele contexto, deveriam ser de caráter socioassistencial, uma vez que a política de alimentação escolar – PNAE, não têm condições e nem mesmo orçamento público para tanto.

Diante dessa triste configuração do estado, Mariangela B. Wanderley, Maria Lúcia Martinelli e Rosangela Dias O. da Paz<sup>46</sup> asseveram que a consequência da setorização tem sido observada ao longo das diferentes gestões públicas, pela desarticulação, fragmentação e sobreposição das ações, ***além de expor as famílias, indivíduos e grupos atendidos pelas políticas a um paralelismo de intervenções e, muitas vezes, à duplicidade de cadastros e procedimentos para acesso aos serviços públicos.***

#### **4.3 Da subordinação sistêmica dos profissionais de Assistência Social vinculados à rede pública de ensino à política de Assistência Social.**

O cenário pandêmico e a forte crise econômica tem fomentado a escassez de recursos e, conseqüentemente, agravado as vulnerabilidades sociais, especialmente no que tange a carência alimentar e nutricional de grande parte da população, tornando extremamente complexa a promoção de uma gestão pública de qualidade.

Daí, exsurge a necessária e urgente intersetorialidade entre as diversas políticas públicas, a fim de articularem ações por meio de diferentes profissionais, visando ao benefício coletivo e comunitário, *in casu*, o combate a fome não somente dos

---

<sup>46</sup> Artigo: A Intersetorialidade nas Políticas Públicas – Publicação: 07 de fevereiro de 2020 – Cortez Editora Ltda – Scielo (Scientific Electronic Library Online) <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/DPfFVvJzjDFYSzB9NWWHv7z/?lang=pt> – consulta em 09.06.2022.

estudantes em carência alimentar, mas também do núcleo familiar ao qual estão inseridos.

A intersectorialidade e a complementaridade dessas políticas apesar de legalmente amparadas, dependem de articulação e formação de uma nova cultura organizacional entre as instituições e os gestores públicos visando ao atendimento integral das demandas educacionais e socioassistenciais, alcançando o estudante e os seus familiares como cidadãos, detentores de direitos universais garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/1988.

Neste contexto, é que o profissional de assistência social vinculado à rede pública de ensino é extremamente necessário para que possa discernir/identificar a situação de vulnerabilidade social que se encontra o estudante, para que a política de Assistência Social seja capaz de alcançar o seu núcleo familiar, oportunizando-lhes acesso aos serviços, benefícios e projetos assistenciais disponíveis.

A partir do ambiente escolar, este profissional da Assistência Social, assegurado com recursos do FUNDEB, detém a nobre missão de promover a articulação das políticas públicas de Educação e de Assistência Social. E para que este assistente social vinculado à rede pública de ensino exerça com plenitude a responsabilidade que lhe fora legalmente garantida é fundamental que esteja sistematicamente subordinado à política de Assistência Social.

Explico. Ao identificar a situação de vulnerabilidade do estudante, seja ela alimentar ou social, o assistente social pertencente ao quadro funcional da unidade escolar, a qual esta criança ou adolescente está matriculada, deverá contactar a família deste indivíduo e encaminhá-la aos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS daquela região/território, a qual está localizada a escola, a fim de oferta-lhes os serviços de proteção básica da Assistência Social.

Para os teóricos Mariangela B. Wanderley, Maria Lúcia Martinelli e Rosangela Dias O. da Paz<sup>47</sup>, “o horizonte da intersectorialidade das políticas públicas consubstancia-

---

<sup>47</sup> Artigo: A Intersetorialidade nas Políticas Públicas – Publicação: 07 de fevereiro de 2020 – Cortez Editora Ltda – Scielo (Scientific Electronic Library Online) <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/DPfFVvJzjDFYSzB9NWWHv7z/?lang=pt> – Acesso em 09.06.2022.



se na melhora das condições de vida da população, na otimização e utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) e nos ganhos de escala e de resultados. Mas é preciso esclarecer que a intersetorialidade não pode ser vista como iniciativa individual de profissionais ou equipes, requer decisões institucionais e políticas nos níveis de planejamento e de execução que rompam com a cultura política da setorização que tem sido reforçada com as práticas de negociação de cargos entre partidos e parlamentares que apoiam determinadas gestões, em nome da governabilidade, sem um programa de ação integrado”.

Deste modo, através de mecanismos intersetoriais, as ações e os programas relacionados ao combate à insegurança alimentar e nutricional dos escolares, devem ser materializados extramuros das instituições de ensino, desenvolvendo estratégias organizacionais estruturadas e síncronas indispensáveis neste momento de crescimento das desigualdades e da pobreza estrutural e extrema.

## **5. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA VOLTADA PARA O ESTUDANTE:**

Os direitos humanos originam-se das necessidades sociais e individuais inerentes à dignidade humana, quais sejam: direito à vida, à saúde, à habitação, ao vestuário, à educação de qualidade, condições de trabalho adequadas, assistência social, alimentação adequada e outros.

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi recentemente incluído na Constituição Brasileira – CRFB/1988<sup>48</sup>. A compreensão do DHAA perpassa o conceito de SAN – Segurança Alimentar e Nutricional – e sua construção histórica, pois por meio de políticas públicas propostas pela sociedade civil organizada, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, este direito pode ser garantido a todos os cidadãos (Greenwood; Fonseca, 2018<sup>49</sup>).

---

<sup>48</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015](#))

<sup>49</sup> Alimentação na escola: significados e possibilidades do comer e da comida para a promoção dos direitos humanos - Rebecca Louise Greenwood1 Alexandre Brasil Fonseca – 2018.

Visando ao atendimento da adequada alimentação escolar, o Governo Federal desenvolveu ao longo de muitas décadas o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, atualmente regulamentado por meio da Lei nº 11.947/2009<sup>50</sup>, *cujo objetivo é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo*<sup>51</sup>.

O PNAE é um programa suplementar à educação, custeado por meio de repasses financeiros anuais aos entes federados, com base no censo escolar realizado no ano anterior, que visa a expansão do atendimento de alimentação escolar a todos os alunos da educação básica brasileira.

Internacionalmente reconhecido como o maior programa de alimentação escolar do mundo, o PNAE é considerado a política pública mais antiga de segurança alimentar e nutricional do Brasil, originando-se da necessidade de suprir a fome estrutural do estudante, já que outros programas não alcançam o núcleo familiar desse indivíduo em vulnerabilidade alimentar.

Ainda que o PNAE se proponha integralmente ao desenvolvimento de ações voltadas à alimentação no ambiente escolar, visando à garantia da segurança alimentar e nutricional do estudante, é inconcebível que possa suprir a carência alimentar/fome estrutural do estudante com apenas R\$ 0,30 centavos/dia<sup>52</sup>. E é neste contexto, que outros programas governamentais devem assegurar o direito à alimentação adequada ao núcleo familiar do estudante, para que o mesmo não ingresse no ambiente escolar em vulnerabilidade alimentar e nutricional.

A Alimentação Escolar, permeada pela Segurança Alimentar e Nutricional e pelo Direito Humano à Alimentação Adequada, envolve diversas temáticas e inúmeros questionamentos que se revelam no contexto de total ausência de articulação dos

---

<sup>50</sup> Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

<sup>51</sup> Art. 4º da Lei 11.947/2009;

<sup>52</sup> <http://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar/pnae> - consulta em 13.06.2022

serviços, das ações e dos programas das variadas políticas públicas essenciais ao combate a fome e a miséria, bem como à educação de qualidade.

## **6. A ALIMENTAÇÃO NO AMBIENTE ESCOLAR.**

### **6.1 Terminologia.**

A terminologia Alimentação Escolar não é de fácil identificação. Em 2020 a Organização das Nações Unidas publicou o estudo **“Programa Mundial de Alimentos (WFP)”** lançado na versão em português como **“Estado da Alimentação Escolar no Mundo 2020”**. O documento fornece uma análise da situação dos programas de alimentação escolar antes da COVID-19, descreve os danos causados pela pandemia e apresenta o que pode ser feito para restaurar essa notável rede de segurança global – não apenas para voltar para onde o mundo estava em janeiro de 2020, mas para reconstruir melhor.

O WFP foi laureado com o Prêmio Nobel da Paz de 2020, em parte devido ao papel dos programas de alimentação escolar da organização na abordagem da fome e da construção da paz como partes da resposta imediata a conflitos e emergências.

Utilizando o trabalho como uma das fontes de pesquisa verifico que a dificuldade em se definir alimentação escolar também fora por eles relatada.

Em seu texto as Nações Unidas revela que a terminologia apresenta desafios especiais ao escrever sobre programas escolares. Todos os programas discutidos na publicação são entregues através de sistemas escolares e incluem intervenções que promovem a saúde, nutrição ou ambos os resultados simultaneamente.

Relatam que historicamente, os programas escolares dirigidos pelo setor da saúde têm sido chamados de “Programas de Saúde e Nutrição Escolar”, enquanto os programas que fornecem alimentos nas escolas são “Programas de Alimentação Escolar”, frequentemente geridos por outros setores que não o da saúde, mas especialmente pelos da educação, proteção social e bem-estar.

Ao fim, a publicação utilizou preferencialmente o termo alimentação escolar porque considerar que é a terminologia mais aceita nesta área. No entanto, destacou que a alimentação escolar vem sendo cada vez mais fornecida de **forma integrada com as intervenções de saúde e nutrição nas escolas** e advertiu que as futuras edições do Estado da Alimentação Escolar no Mundo ficam suscetíveis a ecoarem essa adoção mais ampla da saúde e nutrição escolar na sua terminologia.

Como visto, os estudos demonstram que o termo “alimentação escolar” foi uma escolha feita pelos pesquisadores por se tratar de uma terminologia mais aceita na área, não por se tratar, necessariamente de uma ação da Política Educacional.

Ao contrário, destacaram que a alimentação escolar vem sendo cada vez mais fornecida de forma integrada com as intervenções de saúde e nutrição nas escolas e ousou a afirmar, com forte cunho socioassistencial.

A alimentação fornecida pelo poder público aos estudantes pode ter um caráter assistencialista, de suplementação alimentar dirigida para o combate à pobreza, como na maioria dos países pobres do chamado Terceiro Mundo. Ou pode ser compreendida como um direito do cidadão e um dever do Estado, que é responsável pelo bem-estar das crianças, inclusive por sua alimentação enquanto estão na escola, como acontece em muitos países desenvolvidos do chamado Primeiro Mundo<sup>53</sup>.

Dessa maneira, posta está a necessidade do Poder Público promover as indispensáveis conceituações para tratar da **alimentação no ambiente escolar** e da **alimentação no combate à fome e insegurança alimentar**, a partir de um olhar intersetorial entre as políticas públicas, que permitirá alcançar o atendimento das necessidades do estudante -cidadão em sua integralidade.

Tais distinções são primordiais para que as ações públicas ganhem mais efetividade e para que se promova o equilíbrio orçamentário entre as políticas públicas, elidindo

---

<sup>53</sup>ABREU, Mariza. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMERICLATINA: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078>. Acesso em 12 de junho de 2022

o enfraquecimento de uma política em detrimento de outra, bem como, que os recursos da educação para ações estritamente de cunho sócio assistencial.

## 6.2 Da Essencialidade da alimentação no ambiente escolar.

ROMANI 2004, afirma que todo ser humano nasce com um potencial genético de crescimento que poderá ou não ser alcançado, dependendo das condições de vida a que esteja exposto desde a concepção até a idade adulta. Portanto, o processo de crescimento está influenciado por fatores intrínsecos (genéticos) e extrínsecos (ambientais), dentre os quais se destacam a alimentação, a saúde, a higiene, a habitação e os cuidados gerais com a criança, que atuam acelerando ou retardando esse processo.

A fome e a desnutrição impactam o desenvolvimento das crianças de diversas maneiras: além de serem das principais causas da mortalidade infantil, têm efeitos cognitivos, sociais e emocionais, afetando capacidades como memória e atenção<sup>54</sup>.

É consenso que se alimentar de forma saudável é fundamental para o desenvolvimento integral de todos indivíduos. Segundo informações do Guia Alimentar para a População Brasileira, do Ministério da Saúde, o Brasil alcançou, nas últimas décadas, importantes mudanças no padrão de consumo alimentar devido à ampliação de políticas sociais nas áreas de saúde, educação, trabalho, emprego e assistência social<sup>55</sup>.

Especialistas defendem que as escolas lidem com o momento da alimentação como uma extensão da proposta pedagógica. Para tanto, além de orientação, a formação dos hábitos alimentares saudáveis deve buscar o diálogo com os valores culturais, sociais e afetivos, além dos emocionais e comportamentais a cada proposta de mudança, somando ao desenvolvimento integral dos estudantes<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> **Toda criança pode aprender.** Disponível em: <https://labeledu.org.br/todacriancapodeaprenderhttps://labeledu.org.br/como-a-alimentacao-impacta-no-desenvolvimento-infantil/#:~:text=De%20que%20maneiras%20a%20fome,capacidades%20como%20mem%C3%B3ria%20e%20aten%C3%A7%C3%A3o>. Acessado em: 12/06/2022.

<sup>55</sup> **Alimentação escolar é parte do processo de aprendizagem.** Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/alimentacao-escolar-e-parte-do-processo-de-aprendizagem/>. Acessado em: 12/06/2022.

<sup>56</sup> **Alimentação escolar é parte do processo de aprendizagem.** Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/alimentacao-escolar-e-parte-do-processo-de-aprendizagem/>. Acessado em: 12/06/2022.

A merenda na escola pública é afirmativa do melhor rendimento escolar diante daquela que chamamos "fome do dia". Não se tratando de resolver a condição de desnutrição e conhecendo os efeitos das sensações da fome, tanto sobre a disponibilidade escolar quanto sobre o sentimento de cidadania, caberá à escola oferecer uma merenda nutricionalmente adequada e na forma de uma refeição coletiva, especialmente na chegada da criança à escola em lugar de no intervalo das aulas, para captar o máximo incentivo da criança aos desafios de uma resposta intelectual aos problemas pedagógicos. (CECCIM, 1995)<sup>57</sup>.

Para que a merenda represente um fato pedagógico, embasada no reconhecimento dos direitos de cidadania e não no assistencialismo, que não reconhece a necessidade de transformação e mobilização da sociedade, deverá fazer-se acompanhar de uma política educacional sofisticada. A oferta suficiente de vagas para matrícula, a infra-estrutura escolar, um expressivo orçamento destinado à educação, a qualificação de professores e de pessoal de escola e a sofisticação dos recursos pedagógicos são fundamentais à reversão do fracasso escolar, e não será a merenda a portadora da função existencializante da escola (como no absurdo de escolas serem fechadas enquanto há atrasos na entrega da merenda ou aceitar/propor/legitimar/validar que o aluno vai à escola por causa da merenda). (CECCIM, 1995).

ABREU, 1995, em "ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico?" enfrenta a diferença entre a desnutrição e a fome, esta entendida como uma situação transitória, ou potencialmente transitória que dificulta a realização de qualquer atividade do ser humano.

A precitada autora descreve que, enquanto a desnutrição grave provoca lesões no sistema nervoso, a fome é, ao contrário, uma situação transitória, ou potencialmente transitória, que não provoca lesões irreversíveis, mas que dificulta a realização de qualquer atividade do ser humano:

---

<sup>57</sup> **Alimentação escolar na americalatina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização.** Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078>. Acessado em: 12/06/2022.

*a fome interfere com a disponibilidade orgânica e psíquica para atividades físicas e mentais, por uma questão fisiológica de concentração sobre uma necessidade primária e do próprio déficit energético (Collares, Moysés, Lima, 1985, p.14)*

E a chamada "fome do dia", com a qual é tão difícil aprender quanto com frio ou com vontade de se dirigir ao banheiro. A partir dessas constatações, é preciso questionar a merenda escolar. Em primeiro lugar, é necessário desvinculá-la dos falsos e inatingíveis objetivos de constituir-se em solução para a desnutrição e o fracasso escolar. Recolocando o problema, precisamos superar a concepção segundo a qual a merenda existe apenas porque as crianças são pobres e podem ser desnutridas. Na verdade, a alimentação escolar precisa ser encarada, segundo Lima (Cadernos do CEDES, n.15, p.56), *como algo natural em um ambiente onde existem crianças que, por serem crianças, sentem fome.* (ABREU, 1995).

Portanto, a merenda escolar precisa ser vista como uma refeição para manter a criança alimentada enquanto está na escola, independentemente de suas condições socioeconômicas, e não instrumento para erradicar a desnutrição. (ABREU, 1995).

Mariza Abreu, em seu outro artigo intitulado "ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização", conclui sua pesquisa afirmando que há, na verdade, a problemática fundamental dos programas de alimentação escolar consiste na dificuldade encontrada para formular com clareza seus objetivos: essencialmente assistenciais e nutricionais? Ou também educativos?<sup>58</sup>

Apesar da longa data da pesquisa, as conclusões da pesquisadora retro referenciadas ainda encontram-se atuais, posto que os marcos constitucionais acerca da matéria ainda permanecem insuficientes para se dirimir tais celeumas.

Neste viés, pode-se concluir que a alimentação fornecida aos estudantes nas escolas, durante o período letivo, é aquela que tem o objetivo de evitar ou saciar-

---

<sup>58</sup> ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMERICA LATINA: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078> . Acessado em: 12/06/2022.

lhes a fome - aqui entendida como a fome circunstancial ou ocasional que acomete os estudantes durante o tempo em que se encontram no ambiente escolar -. Isso porque a merenda escolar, é aquela que tem estreita correlação com a capacidade de absorção cognitiva do estudante e que visa coibir os efeitos deletérios da fome que, por sua vez, podem impactar diretamente no resultado de aprendizagem do estudante.

## **7. DAS POSSÍVEIS LACUNAS LEGISLATIVAS: DISTINÇÃO CONCEITUAL ENTRE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E PROGRAMAS SUPLEMENTARES DE ALIMENTAÇÃO.**

Conforme acima exposto, percebe-se que a alimentação fornecida aos estudantes no ambiente escolar carece de uma regulação mais precisa e sob a perspectiva da política educacional.

As referências constitucionais e legais acerca da matéria geram dubiedade e um grande esforço para a hermenêutica jurídica.

A título de exemplo, podemos citar o **art. 208, VII<sup>59</sup>** da Carta Constitucional que, apesar de encontrar-se localizado no capítulo da Educação, prescreve o dever do Estado em garantir a educação por meio de, dentre outros, **programas suplementares de alimentação**.

Já o § 4º do art. 212 da Constituição Federal<sup>60</sup> (CFRB) institui que os **programas suplementares de alimentação** e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com **recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentário**.

Por sua vez, o **art. 4º** da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, preceitua que o dever do

---

<sup>59</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

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

<sup>60</sup> § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.



Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Lado outro, o **IV do art. 71** do mesmo diploma legal, disciplina que as despesas realizadas com **programas suplementares** de alimentação não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Percebe-se que ao tratar do direito à alimentação o legislador brasileiro o vincula aos **Programas Suplementares de Alimentação**. Ocorre que, conforme pode-se depreender de sua interpretação semântica, o vocábulo *Suplementar* significa, segundo o dicionário Houaiss, algo que *serve de suplemento para suprir o que falta; adicional; que amplia*. Ou seja, *in casu*, que transcende às necessidades do estudante durante o período em que está na escola. O que nos leva a cogitar sobre uma possível atecnia do legislador.

**Neste cenário, faz-se necessário estabelecer diferenciação precisa entre alimentação escolar e Programa Suplementares de Alimentação? A meu ver, sim. Explico.**

**Reiterando, apreendo que a alimentação escolar ou merenda escolar deve ser compreendida como aquela ofertada no ambiente escolar, durante o período letivo, em razão de sua essencialidade no processo de aprendizagem do estudante, com o objetivo de evitar ou saciar-lhes a fome que, neste caso, é a fome ocasional/circunstancial, aquela que interfere negativamente na sua capacidade de absorção cognitiva e por consequência no resultado de aprendizagem do estudante.**

**Neste sentido, ou seja, considerando a alimentação escolar como aquela que tem estreita correlação com a capacidade de absorção cognitiva do estudante no período letivo, os recursos utilizados para custear as despesas para tal oferta devem ser considerados como recursos da Política Educacional e, logo,**

**inerentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, aos moldes do art. 212 da CFRB e do art. 70 da LDB.**

Diferentemente de um **Programa Suplementar de Alimentação** que, como dito, tem o caráter de “*suprir o que falta*”, o que leva a interpretação de que o seu destinatário deve ser o estudante-cidadão, que se encontra em estado de insegurança alimentar e nutricional e, logo, acertadamente, não deve ser custeado com recursos da educação, conforme previsto no art. 71 da LDB.

Ademais, o alimento ofertado no ambiente escolar tem relação direta com o resultado da aprendizagem do aluno e, por consequência, deve ser fornecido a todos, independentemente de o estudante encontrar-se em estado de insegurança alimentar e nutricional ou não. Isso porque esta oferta tem relação direta com a aprendizagem. Ao passo que o alimento ofertado de maneira suplementar, ou seja, para suprir as necessidades alimentares estruturais do estudante-cidadão, este deve se dar sob a tutela orçamentária socioassistencial do estado.

Reforçando a tudo que fora aqui exposto, convém, ainda, trazer à luz que, ao se analisar o Plano Nacional de Educação – PNE, instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014 destaca-se dentre as metas nele previstas, a meta de número 6, que consiste na oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

Ora, se o Plano Nacional de Educação direciona manter o estudante durante “todo o dia” na escola, como seria possível oferecer educação em tempo integral sem garantir alimento ao estudante durante o período que ele encontra no ambiente escolar dedicado ao processo de ensino aprendizagem? Tal lógica só evidencia a necessidade que se dê a devida atenção à temática, com seus objetivos e alcance devidamente delineados.

Assim, a partir da linha de intelecção ora apresentada, entende-se que há uma lacuna legislativa no que se refere a conceituação e/ou diferenciação precisa para “Alimentação Escolar” e “Programa Suplementar de Alimentação”.

**E avançando ainda mais neste raciocínio, emerge a seguinte indagação: tal ausência ou atecnia legislativa acaba por impactar no equilíbrio orçamentário entre as políticas públicas (educacional e socioassistencial), impactando no trabalho intersetorial que é indispensável para se atender às necessidades integrais do estudante enquanto cidadão e sujeito de direitos de outras políticas públicas oferecidas pelo Estado?**

Diante das razões aqui expostas, conclui-se no sentido de que há lacunas a serem preenchidas, como a necessária conceituação de alimentação escolar, distinguindo-se do programa suplementar de alimentação.

Preenchidas tais lacunas, e partindo da premissa aqui expressa, far-se-á necessário promover as adequações legislativas no art. 208 da CFRB e 70 e 71 da LDB (dentre outros), com vistas a considerar as despesas realizadas com a **alimentação escolar** como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. No mesmo sentido, as despesas realizadas com **programas suplementares de alimentação**, como despesas de caráter socioassistencial e, assim, derivadas de outras fontes orçamentárias.

Por fim, constata-se, ainda, que tais distinções são primordiais para que as ações públicas ganhem mais efetividade e para que se promova o equilíbrio orçamentário entre as políticas públicas, elidindo o enfraquecimento de uma política em detrimento de outra, bem como, que os recursos da educação sejam utilizados em ações estritamente de cunho sócio assistencial e vice-versa.

## **VI – DAS CONSEQUÊNCIAS DA DECISÃO**

A decisão por trazer ao Voto do Nobre Conselheiro os acréscimos ora apresentados, como assentado preliminarmente, é no sentido de ampliar o debate e aprofundar as análises desta Corte sobre a Política Pública Educacional.

No caso brasileiro, a configuração do Estado tem a setorização e fragmentação como constitutivas da estruturação histórica das políticas públicas, concebidas e organizadas para serem implementadas isoladamente, sem que haja planejamentos

conjuntos e ações articuladas. A lógica setorial expressa-se na estrutura administrativa, dos três níveis de governo, na formulação, coordenação e execução dos serviços públicos, e via de regra, cada área da política pública especializa-se com a definição de normativos, procedimentos buscando recursos (humanos, físicos e orçamentários) para sua viabilização<sup>61</sup>.

Nesse contexto, ante a necessária intersetorialidade das políticas públicas, é importante frisar que os programas socioassistenciais - não somente os voltados para política de segurança alimentar e nutricional -, podem e devem ser desenvolvidos a partir de estudos sociais realizados no ambiente escolar, notadamente, diante do triste cenário de escassez socioeconômica aumentado pela pandemia da covid-19.

A ausência de articulação dos serviços, ações e programas gera um grande desarranjo no orçamento público, comprometendo sobremaneira a distribuição mais acertada e direcionada dos serviços públicos disponíveis ao indivíduo/estudante, *in casu*, a garantia de alimentação adequada, no ambiente escolar e fora dele, a fim de assegurar-lhe integral acesso aos direitos fundamentais.

Compreender a *fome* no ambiente escolar exige aprofundamento da temática. Procurou-se aqui refletir sobre a necessidade de se diferenciar a fome estrutural da fome ocasional ou circunstancial. Nessa perspectiva, vislumbrou-se que a primeira relaciona-se com o fenômeno da pobreza e da insegurança nutricional e alimentar grave, ao passo que a segunda, diz respeito à necessidade de se alimentar por questões fisiológicas, em razão do decurso do tempo.

Nesta linha, identificou-se que a Alimentação Escolar - merenda escolar, no viés da política pública educacional, deve ser compreendida como aquela ofertada no ambiente escolar, em razão de sua essencialidade no processo de aprendizagem do estudante, com o objetivo de evitar ou saciar-lhes a fome ocasional, preservando sua capacidade de absorção cognitiva e, por consequência, o resultado na aprendizagem do estudante.

---

<sup>61</sup> **Intersectorialidade nas Políticas Públicas.** Disponível em: [http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282020000100007&script=sci\\_arttext](http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282020000100007&script=sci_arttext). Acesso em: 12/06/2022

Ao passo que a questão da insegurança alimentar e nutricional do estudante, pode ser suprida a partir do ambiente escolar, por meio de programas e ações conjuntas de outras políticas públicas, que podem identificar através do estudante as necessidades socioassistenciais do seu núcleo familiar.

Assim, a partir de tais possíveis distinções e de sopesar as necessidades do estudante enquanto cidadão, logo, destinatário das demais políticas públicas – para além da educacional -, deparou-se com lacunas legislativas neste aspecto. Para se alcançar a integralidade do estudante-cidadão far-se-ia necessário conceituar e diferenciar Alimentação Escolar e Programa Suplementar de Alimentação, já que a regulação quanto à matéria iguala os institutos e os conceitua genericamente.

Neste sentido, em um esforço hermenêutico para melhor compreender tais institutos, conclui-se que ações dos **Programas Suplementares de Alimentação** devem ser ofertados não somente aos estudantes em situação de insegurança alimentar e nutricional, mas também aos demais membros do seu **núcleo familiar**. Nota-se, de forma clara, que estas ações **não** devem ser custeadas com recursos da política educacional, já que se caracterizam como ações socioassistenciais, mesmo que essa identificação de vulnerabilidade alimentar tenha sido identificada a partir do ambiente escolar.

Por outro lado, o **alimento escolar**, que é ofertado no ambiente da escola, presta-se a evitar que o estudante não tenha fome e, em razão disso tenha a sua capacidade de absorção cognitiva reduzida, refletindo, deletariamente, no processo de aprendizagem. Neste sentido, a merenda escolar deve ser prestada a todos os estudantes, de forma irrestrita, não podendo perpassar aos muros da escola.

Assim, considerando que as ações de “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE” são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional: educação de qualidade para todos, ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis, existem razões para se fazer diferenciação nas fontes de recursos para custear o **“Programa Suplementar de Alimentação”** e **“Alimentação Escolar”**, já que elas possuem finalidades diferentes.

Há uma série de dados e notícias recentes, principalmente a partir do advento da pandemia, sobre estudantes que relatavam *fome – stricto sensu* - no ambiente escolar. Ocorre que isso não faz da *fome*, necessariamente, um problema educacional, mas, sim, um problema socioassistencial. **Partindo da premissa de que o “Programa Suplementar de Alimentação” tem esse caráter – socioassistencial-, de fato, não é possível que sejam usados os recursos da educação – MDE para implementação dessas ações.**

Avançando nas ponderações expostas, apreendeu-se que o estudante no ambiente escolar tem um outro tipo de fome, que não é a fome estrutural, que o mantém em estado de **insegurança alimentar**; é a fome pontual, ocasional, circunstancial, de quando há um intervalo aprofundado entre as refeições. Dessa forma, o alimento distribuído no ambiente escolar, que deve ser para todos os estudantes, prejudicaria a aprendizagem caso não fosse ofertado. Neste cenário, a **“Alimentação Escolar” deveria constar no nosso arcabouço legislativo com essa caracterização, devendo, portanto ser custeada com recurso de manutenção e desenvolvimento do ensino.**

Ante todo o exposto, conclui-se que os paradigmas conceituais prestam-se para que as ações estatais alcancem mais efetividade, a partir de um planejamento intersetorial entre as políticas públicas e que tome como base as necessidades integrais e transversais do indivíduo, aqui entendido como estudante-cidadão.

## **V – CONCLUSÃO**

Lançadas tais reflexões e, repito, parabenizando e perfilhando-me aos trabalhos técnicos, que foram anuídos pelo Ministério Público de Contas e mantido pelo Exmo. Conselheiro Relator, submeto à sua consideração o presente Voto Vista.

Nesses termos, **acompanhando Área Técnica e o Ministério Público de Contas, e o Exmo. Relator, VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1 REVOGAR** o Parecer Consulta 9/2013;

**2 NO MÉRITO**, responder à Consulta nos seguintes termos:

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

**3 DAR CIÊNCIA** ao órgão ministerial, nos termos regimentais.

**4 ARQUIVAR** após o trânsito em julgado.

## **8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. ABREU, Mariza. **ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico?** Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995.

Disponível em:

<http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078>. Acesso em: 11 jun. 2022.

2. ABREU, Mariza. **ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMERICLATINA: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização.** Disponível em:

<http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078>. Acesso em: 11 jun. 2022.

3. BRASIL. **Constituição [1988]. Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2022.

4. CECCIM, Ricardo Burg . A merenda escolar na virada do século — agenciamento pedagógico da cidadania . Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2342/2081>. Acesso em: 12 jun. 2022.
5. **Lei Federal nº 13.005**, de 25 de junho de 2021, que aprovou o o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 12 mai. 2022.
6. LIMA, Denise Ribeiro de; **Serviço Social na Educação: desafios e possibilidades da inserção profissional na política de educação – 2018.**
7. LIMA, Laudirege Fernandes; **Direito à Alimentação e Fruição do Direito à Educação: Gestão e Escolarização da Alimentação Escolar na Rede Pública Estadual de Alagoas – 2008;**
8. MARTINS, Paulo de Sena; **Alimentação Escolar: Financiamento por meio de Programas Suplementares e Incompatibilidade com a utilização de recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Estudo Técnico: Abril/2017 – Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa;**
9. OLIVEIRA, Beatriz Bonani; **O Trabalho do Assistente Social na Política de Segurança Alimentar e Nutricional: Uma análise a partir do Programa Mesa Brasil SESC – Londrina/2018.**
10. ROMANI, Sylvia de Azevedo Mello; LIRA, Pedro Israel Cabral de Fatores determinantes do crescimento infantil. Revista Brasileira Saúde Maternidade Infantil, Recife, v. 4, n. 1, 2004.
11. SIQUEIRA, Renata Lopes de; COTTA, Rosângela Minardi Mitre; RIBIERO, Rita de Cássia Lanes; SPERANDIO, Naiara; PRIORE, Sílvia Eloíza; Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2012;



12. WANDERLEY, Mariangela Belfiore; MARTINELLI, Maria Lúcia e DA PAZ, Rosângela Dias O.. Intersectorialidade nas Políticas Públicas. Servir Soc. Soc. [conectados]. 2020, n.137 [citado em 2022-06-13], pp.7-13. Disponível em: <[http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282020000100007&lng=en&nrm=iso](http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282020000100007&lng=en&nrm=iso)>. Epub 07 de fevereiro de 2020. ISSN 0101-6628. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.198> . Acesso em: 12/06/2022
13. WFP. 2020. **Estado da Alimentação Escolar no Mundo 2020**. Roma, Programa Mundial de Alimentos.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
**Conselheiro**

**1. PARECER CONSULTA TC-026/2022-7**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas:

**1.1. REVOGAR** o Parecer Consulta 9/2013;

**1.2. NO MÉRITO**, responder à Consulta nos seguintes termos:

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

**1.3. DAR CIÊNCIA** ao órgão ministerial, nos termos regimentais;

**1.4. ARQUIVAR** após o trânsito em julgado.

**2.** Por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo,

vencido o relator, conselheiro Ranna, que manteve o seu voto.

**3. Data da Sessão:** 20/10/2022 – 53ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Relator**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Fui presente:**

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**