



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS FINALÍSTICOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 723 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF (61)
2022-7455

PARECER n. 00410/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 23000.020683/2025-83

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS. CONSULTA

- I - Direito Constitucional, Administrativo e Educacional;
- II - Consulta sobre a viabilidade jurídica de utilização do salário-educação nas despesas de alimentação escolar;
- III - Matéria afeta à Constituição Federal de 1988; à Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; Leis nº 9.394, de 1996, nº 13.005, de 2014, nº 8.069, de 1990, nº 9.424, de 1996, nº 9.766, de 1998, nº 11.346, de 2006, nº 11.947, de 2009, e nº 14.113, de 2020; à Lei Complementar nº 73, de 1993; à ADPF 188; e aos Decretos nº 6.003, de 2006, nº 11.328, de 2023, e nº 11.691, de 2023;
- IV - Interpretação normativa que autoriza o uso dos recursos na alimentação escolar. Impossibilidade de inclusão em MDE;
- V - Ao Gabinete do Ministro para ciência e providências cabíveis.

Senhor Consultor Jurídico,

1. RELATÓRIO

1. A presente análise jurídica decorre de encaminhamento realizado pela Secretaria de Educação Básica - SEB, por meio da Nota Técnica nº 31/2025/DIMAM/SEB/SEB, de 19 de maio de 2025, com solicitação de manifestação desta Consultoria Jurídica quanto à possibilidade de utilização de recursos oriundos do salário-educação para o financiamento da alimentação escolar.

2. No citado documento, a SEB apresenta consulta sobre a aplicação de recurso de aplicação da Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação no custeio da alimentação escolar. Sustenta que a Constituição fornece elementos essenciais que respaldam essa possibilidade, mantendo a alimentação escolar distinta do conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

3. Nesse contexto, a nota técnica enfatiza a importância de não confundir as despesas com programas suplementares de alimentação escolar com o conceito de MDE. Esse posicionamento apresentado refere-se "estritamente à utilização dos recursos oriundos do Salário-Educação para custear despesas de programas suplementares, não se confundindo com a inclusão dessas despesas no conceito de MDE".

4. Segundo a SEB, o financiamento desses programas suplementares de alimentação escolar deve provir de "contribuições sociais e outros recursos orçamentários" (§4º do art. 212), sendo o Salário-Educação explicitamente definido como uma "fonte adicional de financiamento da educação básica pública" (§5º do art. 212).

5. A nota técnica argumenta que o encadeamento desses dispositivos constitucionais "evidencia que o Salário-Educação é colocado constitucionalmente como uma fonte de financiamento da alimentação escolar."

6. Destaca, ainda, que a proposta tem amparo em manifestação exarada pela Procuradoria Federal junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no Parecer nº 00023/2023/CGCONSU/PFFNDE/PGF/AGU, que concluiu que "no quadro normativo vigente, é possível utilizar o salário-educação para custear despesas com programas de alimentação escolar, não havendo necessidade de alteração legislativa".

7. Alerta que as orientações divergentes para os estados e municípios geram insegurança jurídica, de modo que solicita análise aprofundada desta Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, que venha analisar o tema, harmonizar o entendimento e uniformizar as orientações.

8. Este é o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

9. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Título IV, Capítulo IV, dispõe sobre as funções essenciais à Justiça, incluindo, na Seção II, a advocacia pública, no âmbito da qual se insere a Advocacia-Geral da União – AGU. À AGU compete exercer a advocacia de Estado, com atuação voltada à orientação, fiscalização e controle jurídico para a defesa dos interesses tutelados em nome do Estado.

10. De acordo com o art. 131 da Constituição, incumbe à AGU prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, nos termos definidos por lei complementar que disciplina sua organização e funcionamento. Nos termos do art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica da AGU), é função das Consultorias Jurídicas assistir as autoridades assessoradas no exercício do controle interno da legalidade e da constitucionalidade dos atos administrativos a serem praticados.

11. A advocacia de Estado, nesse contexto, exerce papel essencial no controle preventivo da legalidade administrativa, assegurando que os atos praticados no âmbito do Poder Executivo observem os preceitos constitucionais e a legislação infraconstitucional vigente.

12. O controle de legalidade realizado por esta Consultoria Jurídica restringe-se à verificação da conformidade jurídico-formal dos atos administrativos, especialmente no campo da educação, não abrangendo aspectos de conveniência, oportunidade, mérito administrativo.

13. Dessa forma, a Constituição atribui à Advocacia de Estado a função de interpretar normas e princípios constitucionais e infralegais, proporcionando ao Poder Executivo assessoramento jurídico pautado na segurança, impessoalidade e eficiência, com vistas à proteção de valores fundamentais da República, como a dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias fundamentais.

14. Para efeito de esclarecimento institucional, importa consignar que a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação – Conjur/MEC, e a Procuradoria Federal junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – PF/FNDE, integram a Advocacia-Geral da União, como órgãos de execução com atribuições consultivas específicas, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (arts. 1º, parágrafo único; 2º, II, “b” e III; e 11), e do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023 (art. 1º, §§ 1º a 3º). Ambas as unidades exercem suas competências técnicas sob a supervisão jurídica do Advogado-Geral da União, inexistindo, entre elas, vínculo de subordinação hierárquica. Por esse motivo, não compete à Conjur/MEC rever ou infirmar manifestações jurídicas da PF/FNDE, incumbindo-lhe, quando necessário, submeter eventual divergência de entendimentos à instância superior da AGU, conforme dispõe a legislação aplicável.

15. Superadas essas considerações preliminares quanto à atuação deste órgão de assessoramento jurídico, passa-se à análise da matéria submetida à consulta.

16. Como dito, por meio da Nota Técnica nº 31/2025/DIMAM/SEB/SEB, de 19 de maio de 2025, a SEB encaminha consulta jurídica a propósito da utilização dos recursos do Salário-Educação para despesas de alimentação escolar, com fundamento, entre outros, no Parecer Jurídico nº 00023/2023 da Procuradoria Federal junto ao FNDE. Além disso, trouxe à baila a Orientação Recomendatória CTE-IRB Nº 01/2024, do Instituto Rui Barbosa, que assim prescreveu:

A **contribuição social do salário-educação** caracteriza-se como contribuição social que constitui fonte adicional de financiamento da educação básica pública, **admitida a sua utilização em programas suplementares de alimentação escolar**, nos termos do art. 212, §§ 4º e 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (destaques nossos)

17. O referido parecer jurídico, elaborado nos autos do processo administrativo nº 23034.025221/2023-01, analisou proposta de estruturação para viabilização do Sistema Nacional de Alimentação Escolar e no decorrer da análise, sustentou que o quadro normativo vigente, é possível utilizar o Salário-Educação para custear despesas com programas de alimentação escolar.
18. O parecer se fundamenta no reconhecimento da alimentação escolar como direito fundamental, com respaldo em normas constitucionais, legais e internacionais. Destaca a obrigação do Estado de garantir programas suplementares de alimentação em todas as etapas da educação básica, conforme os arts. 208, da Constituição, 4º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, e dispositivos correlatos do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, do Plano Nacional de Educação – PNE, e da Lei nº 11.947, de 2009. Segundo o douto parecerista, a interpretação adota os princípios da máxima efetividade dos direitos fundamentais e da vedação à proteção insuficiente.
19. Quanto ao financiamento, entende-se que a legislação vigente admite o uso do Salário-Educação para custear a alimentação escolar, diante da ausência de vedação expressa. Argumenta-se que programas suplementares podem ser financiados por contribuições sociais, como a Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação, afastando-se a vinculação dessas receitas às restrições impostas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.
20. A análise distingue os conceitos de “*manutenção e desenvolvimento do ensino*” – MDE e de “*ações voltadas à educação básica*”, sustentando que o art. 71 da LDB não impede o uso do salário-educação para a alimentação escolar, dada a finalidade diversa desses conceitos (item 25). O parecer também aponta precedentes administrativos internos do FNDE que validam essa interpretação.
21. Conclui que, sob a legislação atual, é juridicamente possível o uso do salário-educação para financiar a alimentação escolar. A justificativa apresentada pelo FNDE sustenta que o uso do salário-educação para esse fim coaduna-se com o dever de garantir condições adequadas ao processo de ensino-aprendizagem, promovendo o bem-estar dos estudantes e a redução das desigualdades e reforça que a atual legislação permite essa utilização, sem necessidade de alteração normativa.
22. A Nota Técnica nº 31/2025/DIMAM/SEB/SEB, portanto, traz essas considerações sobre o tema, e noticia a necessidade de pacificação do entendimento, sobretudo porque historicamente, as redes de ensino têm recebido orientações do Governo Federal de que os recursos do Salário-Educação não poderiam ser utilizados com alimentação escolar.
23. Por fim, a SEB se posiciona no sentido de se permitir a utilização dos recursos oriundos do Salário-Educação para custear despesas de programas suplementares, não se confundindo com a inclusão dessas despesas no conceito de MDE, com fundamento nas disposições tratadas no art. 212 da Constituição Federal e referenciado em diversos dispositivos constitucionais (art. 34, VII, 'e' art. 35, III; art. 167, IV; art. 214, caput; e dispositivos do ADCT).
24. Aduz que há recorrência do tema e por tal razão, questiona: "os recursos do Salário-Educação, incluindo as quotas estaduais e municipais, podem ser aplicados em programas de alimentação escolar?"
25. Pois bem. Para compreensão da consulta faz-se necessário mencionar as normas que regulam a matéria, bem como os entendimentos sobre o tema.
26. A Constituição estabelece, em seu art. 212, § 4º, que os programas suplementares de alimentação escolar devem ser financiados com recursos oriundos de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. Ademais, prevê como fonte adicional de financiamento da educação básica pública, inclusive de seus programas suplementares, a contribuição social do salário-educação (art. 212, § 5º). As cotas estaduais e municipais dessa contribuição devem ser distribuídas proporcionalmente ao número de matrículas nas respectivas redes públicas de ensino (art. 212, § 6º).
27. A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), ao fixar as diretrizes e bases da educação nacional, determina que o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, se dará também por meio de programas suplementares, entre os quais se inclui a alimentação escolar (art. 4º, VIII). Embora essa previsão legitime o financiamento da alimentação escolar como parte do dever estatal de garantir o direito à educação, a LDB não explicita as fontes de financiamento desses programas.
28. A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelece como diretriz a articulação das políticas educacionais com outras políticas sociais, como saúde e assistência social, permitindo a integração de ações, como a alimentação escolar, com vistas à qualidade e equidade na educação básica (art. 8º, § 1º, I). Também

prevê o fortalecimento de ações suplementares, inclusive de alimentação, como estratégias para melhoria da qualidade educacional (estratégia 7.17, Anexo), o que respalda a utilização do salário-educação, desde que vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

29. A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), impõe ao poder público o dever de assegurar, com prioridade absoluta, os direitos da criança e do adolescente, incluindo o direito à alimentação, com destinação privilegiada de recursos públicos (art. 4º, caput e parágrafo único, alínea “d”). Estabelece, ainda, a obrigação de promover políticas que assegurem desenvolvimento saudável, inclusive por meio de nutrição adequada (art. 7º), e prevê ações sistemáticas de alimentação complementar no âmbito do Sistema Único de Saúde (art. 9º, § 1º), reforçando a legitimidade do financiamento público da alimentação escolar.

30. A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, dispõe que dois terços da arrecadação do salário-educação constituem a Quota Estadual e Municipal, a ser repassada automaticamente às Secretarias de Educação para o financiamento de programas, projetos e ações voltados ao ensino fundamental (art. 15, § 1º, II). Ainda que a norma não mencione expressamente a alimentação escolar, admite-se sua utilização, desde que relacionada ao ensino fundamental e em conformidade com as exigências legais aplicáveis.

31. A Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que regulamenta o salário-educação, determina a redistribuição da Quota Estadual e Municipal conforme o número de matrículas no ensino fundamental nas redes públicas (art. 2º), vinculando os recursos exclusivamente à manutenção e desenvolvimento do ensino, com vedação à sua utilização para pagamento de pessoal (art. 7º). Embora trate da educação especial vinculada ao ensino fundamental (art. 8º), a norma não aborda diretamente a alimentação escolar.

32. A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conferindo ao poder público o dever de formular e implementar políticas que assegurem o direito humano à alimentação adequada, com articulação entre gestão e orçamento (arts. 1º, 2º e 9º, V). Dentre os objetivos, destacam-se a promoção da alimentação saudável e da segurança alimentar para populações vulneráveis (art. 4º, III e VI). A alimentação escolar, nesse contexto, insere-se nas ações do SISAN e pode ser financiada com recursos do salário-educação, desde que respeitada a destinação vinculada à educação básica pública.

33. O Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006, regulamenta a arrecadação e distribuição da contribuição do salário-educação, prevendo que a Quota Estadual e Municipal, correspondente a dois terços do montante arrecadado, seja creditada automaticamente às Secretarias de Educação para o financiamento de programas voltados à educação básica (art. 9º, II). Os recursos devem ser distribuídos proporcionalmente às matrículas nas redes públicas (art. 9º, § 1º). O decreto não traz vedação específica à utilização na alimentação escolar, tampouco restringe os recursos a componentes exclusivamente pedagógicos, o que permite interpretação favorável ao seu uso para essa finalidade, desde que vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

34. O Supremo Tribunal Federal na ADPF 188 – DF declarou a inconstitucionalidade da regra que vinculava a distribuição das cotas estaduais e municipais do salário-educação ao local da arrecadação, fixando como critério legítimo o número de alunos matriculados na educação básica pública, conforme a EC nº 53/2006. Essa decisão reafirma o caráter redistributivo do salário-educação como instrumento de equidade no financiamento educacional, mas não aborda especificamente sua utilização para custeio da alimentação escolar (ADPF 188, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 15.06.2022, DJe 22.09.2022).

35. O Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023, define as competências do Ministério da Educação (MEC), conferindo à SEB a responsabilidade pelo monitoramento, avaliação e manutenção da educação básica, bem como pelo apoio à formulação e execução de políticas de financiamento, incluindo o salário-educação (art. 17, IV e V). A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI) também pode atuar por meio de cooperação técnica e financeira em ações voltadas à educação de públicos específicos, abrangendo iniciativas financiáveis pelo salário-educação (art. 33, II e VIII).

36. Para fins de registro, destaca-se o teor do Parecer nº 01124/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 16 de dezembro de 2021, aprovado pelos Despachos nº 03441/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 16 de dezembro de 2021, e nº 03454/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 22 de dezembro de 2021 (NUP: 10080.100528/2021-21). Naquela oportunidade, esta Consultoria Jurídica concluiu que os recursos da contribuição social do salário-educação, embora legalmente vinculados ao ensino fundamental (art. 15, § 1º, inciso I, da Lei nº 9.424, de 1996), atendem plenamente ao disposto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal.

37. Com a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, a norma constitucional passou a considerar toda a educação básica — compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio — como destinatária legítima desses recursos. A vinculação legal ao ensino fundamental permanece válida, pois essa etapa integra a educação básica. Assim, não se verifica incompatibilidade entre a legislação infraconstitucional e o novo texto constitucional. Ademais, o parecer reconheceu que a segmentação dos dispêndios por etapa de ensino pode contribuir para o aprimoramento da gestão, mas observou que o modelo orçamentário vigente é compatível com a Constituição.

38. No mesmo sentido, o Parecer nº 00094/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 30 de janeiro de 2025, aprovado pelos Despachos nº 00208/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 30 de janeiro de 2025, e nº 00216/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 31 de janeiro de 2025 (NUP: 23000.049906/2024-11), concluiu que os critérios aplicáveis à distribuição dos recursos do salário-educação não se confundem com os utilizados no Fundeb. Especificamente, o critério de atuação prioritária dos entes federativos — previsto na legislação do Fundeb — não encontra respaldo normativo no âmbito do salário-educação, razão pela qual não deve ser adotado. Tal entendimento alinha-se à orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 188. O mesmo parecer reconheceu a possibilidade jurídica de inclusão das matrículas da educação profissional técnica de nível médio, na forma concomitante, desde que devidamente registradas no Censo Escolar, para fins de distribuição do salário-educação.

39. Com esses esclarecimentos, passa-se à análise propriamente dita da consulta encaminhada por meio da Nota Técnica nº Nota Técnica nº 31/2025/DIMAM/SEB/SEB, subscrita pela SEB que questiona a legalidade de utilização dos recursos do Salário-Educação, incluindo as quotas estaduais e municipais, em programas de alimentação escolar.

40. Sob o aspecto constitucional, a proposta encontra respaldo nos já mencionados §§ 4º e 5º do art. 212 da Constituição, que autorizam o financiamento de programas suplementares de alimentação escolar por meio de contribuições sociais, inclusive o salário-educação. Embora a Lei nº 9.424, de 1996, vincule esses recursos ao ensino fundamental (art. 15, § 1º, I), tal disposição deve ser interpretada à luz da redação constitucional vigente, que reconhece a educação básica como conjunto integrado de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, o que viabiliza juridicamente o uso ampliado desses recursos, conforme já reconhecido no Parecer nº 01124/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

41. Aqui também mostra-se importante fazer um breve registro histórico, já que Lei nº 9.766, de 1998, que trata do salário-educação, originalmente vedava o uso desses recursos para pagamento de pessoal e alimentação escolar, ou qualquer outra forma de assistência social, ressalvadas as despesas desta natureza no âmbito de programas de educação de jovens e adultos na modalidade presencial com avaliação no processo instituídos pelo Governo Federal, conforme redação anterior do art. 9º. Contudo, essa lei foi alterada pela Medida Provisória nº 336/2006 (convertida na Lei nº 11.472/2007), que tratava do Fundeb.

42. O princípio da estrita legalidade, aplicável à Administração Pública, impõe que os agentes públicos somente atuem com base em autorização expressa prevista em lei. Diferentemente dos particulares, que gozam de liberdade para praticar qualquer ato que não esteja vedado pelo ordenamento jurídico, os agentes públicos estão vinculados ao princípio da legalidade, sendo-lhes vedada qualquer atuação que não possua fundamento normativo específico.

43. Tal princípio encontra-se consagrado no caput do art. 37 da Constituição, que estabelece os pilares da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No que concerne à legalidade, exige-se que atos administrativos, políticas públicas, contratos e decisões governamentais estejam expressamente respaldados por norma jurídica, sob pena de nulidade e de eventual responsabilização. A observância desse princípio é fundamental para assegurar segurança jurídica, previsibilidade na gestão pública e controle efetivo dos atos administrativos.

44. No entanto, o moderno direito administrativo indica que o princípio da legalidade deve ser analisado em cotejo com os demais princípios e regras que regulam a atuação da Administração, com especial destaque para as disposições contidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), originalmente conhecida como Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), que consiste em um conjunto de normas que regulamentam a aplicação das leis no tempo e no espaço, além de tratar de questões como a vigência, revogação e interpretação das normas jurídicas no Brasil.

45. As alterações introduzidas na Lei no art. 20 e seguintes demonstram clara intenção do legislador em atribuir ao gestor público que atue na esfera administrativa e, para o que importa na presente manifestação, na sua tarefa de interpretar e aplicar normas administrativas, a obrigatoriedade de considerar as consequências práticas da interpretação das normas jurídicas. Esse ponto parece ser fundamental para compreender a consulta sob análise e as repercussões práticas efetivas de seu alcance.

46. Ora, do ponto de vista normativo, não há no arcabouço normativo que rege a matéria vedação jurídica para uso dos recursos do salário-educação na alimentação escolar - ao contrário, a Lei que expressamente continha tal vedação foi posteriormente alterada e nada disciplinou sobre esse ponto. A única interpretação atualmente vedada é aquela que venha a considerar que esses valores sejam considerados para fins de MDE cuja vedação é expressa na LDB.

47. Para correta compreensão desse ponto convém esclarecer que toda despesa com MDE é uma despesa da educação, pois do contrário não poderá ser enquadrada no conceito; mas nem toda despesa de educação é considerada de MDE. Desse modo, considera-se que a alimentação escolar é uma despesa que excede aos objetivos básicos das instituições, mas inscreve-se nos componentes da garantia da Educação, como dever do estado: uma espécie de necessidade, e também despesa. Isto é, quando a Constituição especifica que o Salário-Educação será fonte adicional da Educação, entende-se que se trata precisamente de uma solução para o custeio de despesas que são, do mesmo modo, adicionais.

48. Em sentido contrário à vedação expressa do Fundeb para custeio de alimentação escolar, **não há vedação expressa na legislação do salário-educação quanto à sua utilização em despesas de alimentação escolar**, conforme trecho bastante elucidativo do no PARECER n.º 00023/2023/CGCONSU/PFFNDE/PGF/AGU:

(...)

Nesse ponto, concorda-se com o entendimento exposto pela DIFIN. Diferentemente do Fundeb, não há vedação expressa na legislação do salário-educação quanto à sua utilização em despesas de alimentação escolar. Esta Procuradoria Federal, em pelo menos duas oportunidades, entendeu pela legalidade do custeio da alimentação escolar com recursos do salário-educação (Parecer n. 580/2009 e Parecer n. 735/2011, juntados em anexo).

Devemos diferenciar as despesas custeadas com recursos do salário-educação da aplicação do mínimo constitucional em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Considerando tal distinção, programas de alimentação escolar poderiam ser custeados com recursos da quota-parte estadual/municipal do salário educação. Primeiro, porque a própria Constituição Federal de 1988 qualificou tais programas como integrantes do dever estatal na prestação do serviço público educação. Segundo, porque a proibição – prevista no art. 71 da Lei nº 9.394/96 (LDB) – de enquadrar o custeio dos programas de alimentação escolar para fins do atendimento do percentual previsto no art. 212, caput, não tem relevância para a questão aqui analisada, já que o conceito "manutenção e desenvolvimento do ensino" não possui o mesmo significado de "programas, projetos e ações voltadas para a educação básica" (presente na legislação que rege a repartição federativa daquele tributo). Terceiro, não há diferença de natureza jurídica entre a contribuição social prevista no art. 212, § 4º, e a contribuição social prevista no art. 212, § 5º, da Constituição de 1988. Ambas são espécies do gênero tributo. Se programas de alimentação escolar podem ser financiados com recursos provenientes de contribuições sociais, logo poderão sê-lo, também, pelo salário-educação, a não ser que haja vedação expressa, como é o caso do art. 212, § 7º, da Constituição ("pagamento de aposentadorias e pensões").

(...)

49. Dito isso, parece-nos que o entendimento até então de suposta vedação parece ter sido fruto da redação do art. 9º da Lei nº 9.766, de 1998, e não fruto de análise conjunta das normas após a alteração do texto normativo, conforme dito acima.

50. Portanto, o entendimento da SEB sobre a utilização dos recursos do Salário-Educação na alimentação escolar não parece estar em confronto com nenhum outro entendimento dos órgãos administrativos e jurídicos envolvidos, que compartilham também a compreensão de que o eventual uso desse recurso na alimentação não poderá ser considerado gasto em MDE, em razão de vedação expressa da LDB, salvo alteração normativa expressa.

51. Com efeito, a utilização dos recursos do salário-educação alimentação escolar tem sido objeto de manifestações dos Tribunais de Contas Estaduais, a exemplo da Decisão nº 486/2011, do TCE/SC; Acórdão nº 250/2024, do TCE/RN, Decisão nº 00545/2022-3 - Plenário, do TCE/ES e Acórdão nº 1364 / 2024 - Plenário, do TCE/PE, todas no sentido afirmativo com a ressalva de impossibilidade de cômputo desse gasto como MDE.

52. Esse entendimento também foi objeto do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE/IRB) na citada Orientação Recomendatória nº 01/2024 – CTE/IRB trazida pela SEB, no qual foi apresentada diretrizes e parâmetros mínimos de verificação a serem observados pelos Tribunais de Contas brasileiros nas ações de fiscalização que tenham por objetivo aferir a correta aplicação dos recursos da contribuição social do salário-educação, exclusivamente, em programas, projetos e ações da educação básica pública.

53. O IRB é formado por representantes dos órgãos de controle, tem caráter permanente na estrutura organizacional do Instituto e objetiva desenvolver estudos e propor medidas capazes de induzir o atendimento das metas e estratégias dos

planos de educação nacional, estaduais e municipais, sugerindo parâmetros nacionais de controle aos Tribunais de Contas brasileiros.

54. A recomendação foi elaborada considerando o cenário jurídico estabelecido após a decisão do STF na ADPF nº 188, que resultou em uma nova metodologia de distribuição dos recursos do salário-educação entre os entes federativos, além de definir critérios de aplicação e vedações.

55. Assim, com fundamento no exposto, conclui-se pela juridicidade e viabilidade técnica da proposta formulada pela SEB para compreender como juridicamente possível autorizar a utilização dos recursos do salário-educação na alimentação escolar. Essa conclusão decorre da interpretação sistemática dos §§ 4º e 5º do art. 212 da CF, da ausência de vedação legal expressa e da natureza de contribuição social do referido recurso, distinta do regime mais restritivo do Fundeb, o qual limita-se às despesas tipificadas como MDE.

56. Dessa forma, verifica-se que **a análise jurídica empreendida por esta Consultoria é, em essência, convergente com as conclusões firmadas Secretaria de Educação Básica e pela Procuradoria Federal junto ao FNDE.**

57. Por fim, quanto ao apontamento lançado no item 4.12 da nota técnica a propósito do conteúdo do Projeto de Lei que trata da aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE) prevê "vincular a receita resultante de impostos e contribuições ao investimento em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Público – MDE e buscar novas fontes de financiamento" na Estratégia 18.7 e que, caso aprovada com esta redação e vindo a ser efetivada a vinculação de recursos de contribuições à MDE, seria necessário revisitar o tema veiculado nos autos, entendendo que caberá ao Ministério da Educação proceder com as articulações legislativas prévias no Congresso Nacional para o fim de garantir que a interpretação posta nestes autos tenha reflexo no novo PNE e na LDB.

58. São essas as considerações que se reputam pertinentes ao adequado encaminhamento da consulta.

3. CONCLUSÃO

59. Diante das análises acima expostas, com fundamento na Lei Complementar nº 73, de 1993, conclui-se, em atenção ao encaminhamento realizado pela Secretaria de Educação Básica por meio da Nota Técnica nº 31/2025/DIMAM/SEB/SEB, de 19 de maio de 2025, que **é juridicamente possível utilizar os recursos do salário-educação na alimentação escolar, não se confundindo com a inclusão dessas despesas no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).**

60. Sugere-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro, à Secretaria-Executiva e à Secretaria de Educação Básica, para ciência e eventual adoção das providências que entenderem pertinentes.

À consideração superior.

Brasília, 20 de maio de 2025.

EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO
ADVOGADA DA UNIÃO
COORDENADORA-GERAL PARA ASSUNTOS FINALÍSTICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23000020683202583 e da chave de acesso f5a54643



Documento assinado eletronicamente por EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2286171771 e chave de acesso f5a54643 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-05-2025 07:31. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 711 7º ANDAR PLANO PILOTO CEP:70047-900 BRASÍLIA - DF
(61) 2022-7480

DESPACHO n. 01077/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 23000.020683/2025-83

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS. CONSULTA

1. Aprovo o **PARECER n. 00410/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU.**
2. Ao Setor de Apoio Administrativo para os registros eletrônicos pertinentes.
3. Após, encaminhem-se os autos, via SEI, ao Gabinete do Ministro - GM/MEC, conforme sugerido.

Brasília, 20 de maio de 2025.

RODOLFO DE CARVALHO CABRAL

Procurador Federal

Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23000020683202583 e da chave de acesso f5a54643



Documento assinado eletronicamente por RODOLFO DE CARVALHO CABRAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2286698563 e chave de acesso f5a54643 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODOLFO DE CARVALHO CABRAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-05-2025 07:40. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.