



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
COORDENAÇÃO-GERAL DE ORIENTAÇÃO

PARECER N.º 023/2014/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO N.º 00453.000544/2012-95

INTERESSADA: Consultoria Jurídica da União em Alagoas.

ASSUNTO: Análise de divergência de entendimento entre as Consultorias jurídicas da União em Alagoas, Sergipe e São Paulo quanto à possibilidade de fornecimento de merenda escolar aos alunos dos Cursos do Ensino Profissional Marítimo.

DIREITO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES AOS ALUNOS DO EPM.

I – Controvérsia envolvendo as Consultorias Jurídicas da União em Alagoas, Sergipe, São Paulo e o Comando da Marinha.

II – Art. 3º, V, do Decreto nº 968, de 29 de outubro de 1993. Necessidade de demonstração de regularidade dos aspectos orçamentários do caso, bem como especificação da classificação orçamentária dada à despesa pertinente.

III – Importante haver ainda a demonstração da pertinência e relevância da despesa com a atividade principal do EPM.

Senhor Coordenador-Geral,

-/-

Retorna a este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos o processo administrativo referente à controvérsia envolvendo as Consultorias jurídicas da União em Alagoas, Sergipe, São Paulo e o Comando da Marinha, quanto à possibilidade de fornecimento de merenda escolar aos alunos dos Cursos do Ensino Profissional Marítimo.

2. Reportando-se ao contexto já apresentado na NOTA Nº 241/2012/DECOR/CGU/AGU (fls. 137/143), acrescenta-se que àquela ocasião o DECOR/CGU, verificando a necessidade de aferição prévia sobre eventual enquadramento dos cursos ministrados pelo EPM como parte da "educação básica", prevista no art. 208, VII da Constituição Federal, e art. 21, I, da Lei nº 9.394/96, solicitou manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação a esse respeito¹.

3. Em resposta, a CONJUR/MEC, por meio da COTA nº 0641/2014/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 17.03.2014, fl. 151, remeteu ao DECOR o PARECER TÉCNICO Nº 51/2014/GAB/SEBIMEC, de 27.02.2014, fls. 143/149, no qual a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação informa, em suma, o seguinte:

4. De plano, se destaca que, em consonância com o artigo 21 da Lei nº 9.394/1996, a educação básica é formada, tão somente, pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio:

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

5. **Assim, embora os cursos ofertados pelo Ensino Profissional Marítimo tenha validade nacional e internacional, com equivalência ou equiparação aos cursos civis, conforme prevê o artigo 16 da Lei nº 7.573, de 23 de dezembro de 1986, o referido ensino não compõe a educação básica, in verbis:**

Art. 16. Os diplomas e certificados expedidos pelos estabelecimentos e organizações da Marinha que ministram cursos do Ensino Profissional Marítimo, registrados na forma da legislação federal específica, terão validade nacional e internacional, com a respectiva equivalência ou equiparação a cursos civis.

6. Ademais, se observa que, nos termos do artigo 6º da Lei nº 7.573, de 23 de dezembro de 1986, cabe ao Ministério da Marinha manter o Sistema de Ensino Profissional Marítimo.

¹22. Há que se verificar se os cursos ministrados no âmbito do EPM poderiam ser enquadrados com "educação básica", na forma do art. 208, VII da Constituição Federal, e art. 21, I, da Lei nº 9.394/96, que prevê que a aquela seria formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

24. Dessa forma, salvo melhor juízo, considera-se primordial promover a oitiva da Consultoria jurídica junto ao Ministério da Educação (CONJUR/MEC), tendo em vista que o caso trata de questão afeta àquela Pasta, e que revolve questões atinentes à legislação sobre educação.

25. Seria oportuno que se questionasse à CONJUR/MEC o seguinte:

A) os cursos ministrados no âmbito do EPM poderiam ser enquadrados como de ensino de educação básica?

b) caso não houvesse possibilidade de tal enquadramento, haveria outro fundamento legal para o fornecimento de merenda escolar?

26. A partir do recebimento desse subsídio será possível a emissão de uma manifestação definitiva por parte deste DECOR/CGU.

Art. 6º O Ministério da Marinha manterá, com os recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, instituído pelo Decreto-lei nº 828, de 5 de setembro de 1969, o Sistema de Ensino Profissional Marítimo.

7. Por sua vez, não existe lei que determine o fornecimento de merenda aos alunos do ensino profissional marítimo.

8. Assim, conforme o princípio da legalidade, o Ministério da Marinha somente seria obrigado a fornecer a merenda, caso existisse lei que assim determinasse.

9. Desta maneira, se manifesta pela não obrigatoriedade do fornecimento da oferta escolar aos alunos do Ensino Profissional Marítimo.

4. É o relatório.

-II-

5. De início, importante frisar o teor da manifestação da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, no qual é afastada a possibilidade de enquadramento dos cursos ofertados pelo Ensino Profissional Marítimo como integrantes da “educação básica”, não obstante sua equivalência ou equiparação aos cursos civis. O Ministério da Educação entende ainda que não existe lei que obrigue o fornecimento da merenda escolar em questão.

6. Neste ponto, em que pese o sustentado na NOTA TÉCNICA-GCM Nº 031/2012, fls. 117/130, vale a pena ressaltar a competência da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação para se manifestar sobre o assunto, em vista das suas atribuições previstas no art. 9º do Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012².

7. Ademais, entende-se que os elementos apresentados nos autos, tanto fáticos quanto jurídicos, não são capazes de confirmar a tese defendida pelo Comando da Marinha na NOTA TÉCNICA-GCM Nº 031/2012, fls. 117/130, no sentido de que os cursos promovidos pelo EPM seriam integrantes da educação básica. A esse respeito, vale destacar que a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro, de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, traz um capítulo específico sobre a “Educação Profissional e Tecnológica”, *verbis*:

² Art. 9º. À Secretaria de Educação Básica compete:

I - planejar, orientar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de formulação de políticas para educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. (Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008)

§ 1º Os cursos de educação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

§ 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

I – de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

II – de educação profissional técnica de nível médio; (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

§ 3º Os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação organizar-se-ão, no que concerne a objetivos, características e duração, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 40. A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho. (Regulamento)(Regulamento) (Regulamento)

Art. 41. O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos. (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento)

Parágrafo único. Os diplomas de cursos de educação profissional de nível médio, quando registrados, terão validade nacional. (Revogado pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 41. O conhecimento adquirido na educação profissional e tecnológica, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos.(Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 42. As escolas técnicas e profissionais, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada à matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade. (Regulamento) (Regulamento)

Art. 42. As instituições de educação profissional e tecnológica, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada à matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade. (Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008)

8. Em que pese o aduzido pelo Comando da Marinha fundamentar-se principalmente na correlação que existiria entre o art. 21 da Lei nº 9.394, de 1996 (LDB) e a classificação dos cursos, por níveis, prevista no art. 10, da Lei nº 7.573, de 1986³,

3 Mas, o que dizer dos cursos de Ensino Profissional Marítimo (EPM)? Estariam eles enquadrados nos critérios previstos na CF e na LDB? A Lei nº 11.279/2006, que dispõe sobre o ensino na Marinha, prescreve no art. 25 que: "O Ensino Profissional Marítimo, destinado ao preparo técnico-profissional do pessoal a ser empregado pela Marinha Mercante, é de responsabilidade da Marinha e objeto de legislação específica".

A legislação específica a que se refere a Lei nº 11.279/2006 é basicamente composta pela Lei nº 7.573/86 (Lei do EPM); Decreto nº 94.536/87 (Regulamenta a Lei nº 7.573/86); Decreto-Lei nº 828/69 (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo - FDEPM), ratificado pelo Decreto Legislativo nº 30/90; e Decreto nº 968/93 (Regulamenta o Decreto-Lei nº 828/69). Nesse ordenamento, a Lei 7.573/86 e respectivo decreto regulamentar tratam das questões técnicas, pedagógicas e organizacionais do EPM e o Decreto-Lei 828/69 e respectivo decreto regulamentar cuidam do financiamento e custeio do EPM.

observe-se que o art. 39, § 2º da LDB, também prevê uma classificação por níveis dos cursos prestados na educação profissional e tecnológica - de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, de educação técnica de nível médio ou de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação - assim pensamos que a classificação de cursos por níveis, prevista no art. 10 da Lei nº 7.573/1986, por si só, não é fator suficiente para determinar o enquadramento dos cursos prestados pelo EPM na "educação básica".

9. A propósito, veja-se que a LDB em seu art. 40 prevê que o **ensino profissional e tecnológico** pode ser desenvolvido **tanto em articulação com o ensino regular, como por diferentes estratégias de educação continuada**, sendo que, no tocante aos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, a Lei nº 9.394, de 1996, estabelece uma série de diretrizes obrigatórias a serem observadas, tais como carga horária mínima, forma de verificação do rendimento escolar, conteúdo curricular mínimo, dentre outras, que poderiam eventualmente servir para demonstrar a correspondência entre os cursos ministrados através do Sistema de Ensino Profissional Marítimo com a "educação básica". Ocorre que, nos termos em que foi retratada nos autos (fls. 24/28), a estrutura dos cursos ministrados pelo EPM não permite que se possa realizar tal correlação, pelo contrário, reflete apenas um caráter de educação continuada, como se o ensino ministrado no referido sistema fosse voltado essencialmente à formação profissional de seus alunos.

10. Diante disso, não há como sustentar que os cursos ministrados pelo EPM estão abrangidos pelo programa de alimentação suplementar tratado no art. 208, VII da Constituição Federal de 1988⁴, que privilegia o atendimento às necessidades da **educação básica, ou seja do ensino público obrigatório**, hipótese diversa da situação em questão.

Neste passo, a Lei nº 7.573/86 dispõe no art. 5º que: "O Ensino Profissional Marítimo observará as diretrizes da legislação federal específica, **ressalvados os aspectos que lhe são peculiares**". (grifos nossos).

O art. 10 da Lei nº 7.573/86 estabelece que: "**Os níveis do ensino das diferentes modalidades de cursos terão, de acordo com a legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a seguinte classificação: I- Ensino de 1º Grau; II- Ensino de 2º Grau; III- Ensino Superior**". Isso corresponde à classificação prevista no art. 21 da LDB.

Assim, da mesma forma que existem inúmeros cursos profissionalizantes para os mais diversos segmentos de trabalhadores, temos aqueles destinados aos que laboram na Marinha Mercante e atividades correlatas. Nesse sentido a Lei nº 7.537, de 23/12/86, dispõe que o objetivo do EPM é habilitar e qualificar pessoal para a Marinha Mercante e atividades correlatas, assim como desenvolver o conhecimento do domínio da Tecnologia e das Ciências Náuticas, obedecendo a processo contínuo progressivo, atualizado e aprimorado, mediante a sucessão de estudos e práticas.

Por conseguinte, o EPM se enquadra nas modalidades de ensino de que nos fala os art. 208, VII, e 214 da Constituição Federal e os art. 21, art. 22, art. 35.11, e art. 36-A, todos da LDB.

Assim podemos concluir, também sem nenhuma dificuldade adicional, que existe uma obrigatoriedade do Estado em fornecer programa suplementar de alimentação para todos os níveis da educação básica, esta composta da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, profissionalizante ou não, inclusive no que diz respeito dos cursos ministrados no EPM.

4 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) (grifou-se)

11. Esclarecido este ponto, passa-se à análise do caso de acordo com o regime jurídico pertinente. Destaca-se que o Sistema de Ensino Profissional Marítimo é disciplinado na Lei nº 7.573/86, que o prevê como um sistema de capacitação de responsabilidade do Ministério da Marinha, cujo objetivo é o de **habilitar e qualificar pessoal para a Marinha Mercante e atividades correlatas e desenvolver o conhecimento no domínio da Tecnologia e das Ciências Náuticas.**

12. Consoante disposto no art. 6º da Lei nº 7.573/86⁵, **a manutenção do Sistema de Ensino Profissional Marítimo deve ser realizada com os recursos obtidos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo**, um fundo especial, instituído pelo Decreto-Lei nº 828, de 5 de setembro de 1969, sendo constituído dos valores transferidos pelo INSS provenientes da arrecadação prevista na Lei nº 5.461, de 1968, de juros de depósitos ou operações do próprio Fundo, bem como de recursos advindos de outras fontes, a serem definidas por ato do Poder Executivo⁶.

13. O art. 2º do Decreto-Lei nº 828, de 1969 determina que a supervisão do referido fundo seja realizada pelo Ministério da Marinha e os respectivos recursos sejam aplicados **no desenvolvimento do ensino e aperfeiçoamento profissional do pessoal da Marinha Mercante e demais atividades correlatas, em todo o território nacional, na forma prevista em regulamento baixado pelo Poder Executivo**⁷.

5 Art. 6º O Ministério da Marinha manterá, com os recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, instituído pelo Decreto-lei nº 828, de 5 de setembro de 1969, o Sistema de Ensino Profissional Marítimo.

6 Decreto-Lei nº 828, de 1969:

Art. 1º Fica instituído um fundo especial, denominado Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, destinado a atender despesas com o desenvolvimento do ensino profissional marítimo, a cargo da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha.

Parágrafo único. O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo será constituído pelos recursos transferidos pelo Instituto Nacional de Previdência Social, provenientes de arrecadação estabelecida pela Lei número 5.461⁶, de 25 de junho de 1968, de juros de depósitos ou de operações do próprio Fundo, e de recursos de outras fontes, a serem definidas por ato do Poder Executivo.

Decreto nº 968, de 29 de outubro de 1993

Art. 2º O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo será constituído:

I - das contribuições de que tratam os artigos 1º do Decreto-Lei nº 6.246, de 5 de fevereiro de 1944, e 30 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, arrecadadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) das empresas particulares, estaduais, de economia mista e autárquicas, quer federais, estaduais ou municipais, de navegação marítima, fluvial ou lacustre, de serviços portuários, de dragagem e de administração e exploração de portos;"

II - de rendimentos de depósitos ou de operações do próprio Fundo; e

III - dos seguintes recursos, na forma do disposto no parágrafo único, "in-fine", do art. 1º do Decreto-Lei nº 828, de 5 de setembro de 1969:

a) contribuições e doações de entidades públicas;

b) contribuições e doações de pessoas físicas e jurídicas;

c) rendas de prestação de serviços e de mutações patrimoniais, desde que originárias da própria gestão do fundo; e

d) outras rendas eventuais, também derivadas da gestão do Fundo.

⁷ Art. 2º Sob a supervisão do Ministro da Marinha e gerência do Diretor de Portos e Costas e na forma do Regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo

14. Neste ponto, importa mencionar que, pelo disposto no art. 71, da Lei nº 4.320, de 1964, constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

15. Conforme lição de Regis Fernandes de Oliveira⁸, sendo este o caso:

"Exige-se, pois: a) receitas especificadas, isto é, a Constituição – ou a lei – deve mencionar, expressamente, quais receitas são atribuídas à formação de um Fundo; b) deve a mesma lei vincular as receitas a determinada finalidade, ou seja, programas instituídos pela norma, de interesse da Administração Pública; e c) normas peculiares. Pode a lei dispor sobre a maneira pela qual serão empregados os recursos."

16. Na situação em análise, vê-se que o decreto-lei instituidor do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo determinou que a forma de aplicação dos recursos do fundo fosse disciplinada em regulamento. O Decreto nº 968, de 29 de outubro de 1993 regulamentou o Decreto-Lei 828, de 5 de setembro de 1969 e, em seu capítulo III, tratou sobre a aplicação dos recursos do Fundo, nos seguintes termos:

Art. 3º Sob a supervisão do Ministro da Marinha e gerência do Diretor de Portos e Costas, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, com vistas ao desenvolvimento do ensino e aperfeiçoamento profissional do pessoal da Marinha Mercante e das demais atividades correlatas, em todo território nacional, será aplicado:

I - no levantamento de dados e na implantação e atualização de cadastros do pessoal da Marinha Mercante Nacional e de atividades correlatas;

II - na aquisição de bens móveis de qualquer espécie, que contribuam para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento do Ensino Profissional Marítimo;

III - na aquisição, construção ou locação de imóveis, na forma da lei, destinados a abrigar centros, escolas, estabelecimentos especializados, no País e residências, que assegurem a plena utilização dos recursos materiais e humanos envolvidos no Sistema de Ensino Profissional Marítimo;

IV - na celebração de convênios, contratos, termos de ajustes, de compromissos ou de obrigações com órgãos, Instituições e Entidades Federais, Estaduais, Municipais, Autárquicas ou Particulares, com observância dos preceitos legais sobre a matéria, para a ministração de cursos de qualquer espécie, bem como no custeio de viagens de instrução a bordo de navios e incrementação de outras atividades correlatas, para as categorias profissionais que contribuem para a constituição do Fundo;

V - no atendimento das despesas correntes e de capital do Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, do Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar, das instalações destinadas ao Ensino Profissional Marítimo das Capitânicas dos Portos e

será aplicado no desenvolvimento do ensino e aperfeiçoamento profissional do pessoal da Marinha Mercante e das demais atividades correlatas, em todo o território nacional.

⁸ Curso de Direito Financeiro. Regis Fernandes de Oliveira, 5ª ed, 2013. P. 357.

suas Organizações Militares Subordinadas e da infra-estrutura de apoio ao ensino da Diretoria de Portos e Costas, bem como de outras escolas ou centros que venham a ser criados com o mesmo objetivo, em especial quanto à:

- a) construção de instalações e ampliação ou manutenção de suas instalações;
- b) aquisição de acessórios e publicações de ensino;
- c) contratação, na forma da legislação vigente, de profissionais de qualquer espécie; e
- d) aquisição de uniformes e materiais.

VI - na concessão de bolsas de estudos, observada, no que couber, a legislação vigente, como compensação pelo afastamento do bolsista de suas atividades diárias normais;

VII - na celebração de contratos para serviços ou no pagamento de profissionais especializados de qualquer categoria funcional, de acordo com a lei, no sentido de promover a formação e o aperfeiçoamento técnico-profissional do pessoal da Marinha Mercante;

VIII - na concessão de prêmios ou doações relacionadas com o Ensino Profissional Marítimo;

IX - na divulgação de fatos ligados ao Ensino Profissional Marítimo, tendentes a inculcar, na opinião pública brasileira, uma mentalidade marítima condizente com a importância do fortalecimento do Poder Marítimo, na consecução dos altos objetivos nacionais, relativos ao desenvolvimento e segurança do País;

X - no pagamento de prêmios de seguro, a fim de preservar o patrimônio do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo; e

XI - no custeio de cursos e de outras atividades de instrução e adestramento do interesse do Ensino Profissional Marítimo, no País ou no exterior, de acordo com os preceitos legais em vigor.

§ 1º - É vedada a aplicação dos recursos do Fundo em despesas referentes ao pessoal militar ou servidor civil, no País e no exterior, que correrão à conta das dotações orçamentárias destinadas a esse fim específico, salvo nas situações relativas a:

- a) pagamento de remuneração a qualquer título aos servidores civis no exercício de atividades enquadradas no inciso XI deste artigo;
- b) pagamento de remuneração de caráter eventual ao pessoal militar e aos servidores civis, quando incumbidos de missões, no País e no exterior, de interesse aos objetivos do Ensino Profissional Marítimo;
- c) pagamento de remuneração a qualquer título aos alunos das Escolas de Formação de Oficiais da Marinha Mercante, enquanto incorporados aos Núcleos de Formação de Oficiais da Reserva da Marinha dos centros de instrução.

§ 2º O pagamento de pessoal nos casos previstos nas alíneas a, b, e c do parágrafo anterior dar-se-á em estrita observância à legislação específica em vigor, não sendo admissível a acumulação remuneratória sob mesmo título ou idêntico fundamento, proveniente de outra fonte de recursos, seja de natureza pública ou privada.

§ 3º As aquisições de imóveis e as remunerações de pessoal no exterior, a que se referem, respectivamente, o inciso III e o parágrafo 1º deste artigo, ficam sujeitas à aprovação do Ministro da Marinha. (grifou-se)

17. Note-se que o Decreto nº 968, de 29 de outubro de 1993 autoriza a utilização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo nas hipóteses expressamente elencadas em seu art. 3º, observando-se a vinculação à finalidade estabelecida no Decreto-Lei nº 828, de 1969 (art. 2º), ou seja, **ao desenvolvimento do ensino e aperfeiçoamento profissional do pessoal da Marinha Mercante e das demais atividades correlatas.**

18. Dentre tais hipóteses, não se visualiza referência expressa à despesa em questão, qual seja, o fornecimento de refeições aos alunos do Sistema de Ensino Profissional Marítimo.

19. De outra parte, tal hipótese também não viola a vedação do art. 3º § 1º e, além disso, o inciso V do art. 3º do Decreto nº 968, de 29 de outubro de 1993 prevê a utilização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo para o “atendimento das **despesas correntes e de capital** do Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, do Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar, das instalações destinadas ao Ensino Profissional Marítimo das Capitânicas dos Portos e suas Organizações Militares Subordinadas e da infra-estrutura de apoio ao ensino da Diretoria de Portos e Costas, bem como de outras escolas ou centros que venham a ser criados com o mesmo objetivo(…)”, motivo pelo qual a Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil (PARECER Nº 034/2010¹⁰, fls. 47/74) e o Comando da Marinha do Brasil (NOTA TÉCNICA-GCM Nº 031/2012, fls. 114/130)¹¹ sustentam que a despesa em

§ 1º É vedada a aplicação dos recursos do Fundo em despesas referentes ao pessoal militar ou servidor civil, no País e no exterior, que correrão à conta das dotações orçamentárias destinadas a esse fim específico, salvo nas situações relativas a:

a) pagamento de remuneração a qualquer título aos servidores civis no exercício de atividades enquadradas no inciso XI deste artigo;

b) pagamento de remuneração de caráter eventual ao pessoal militar e aos servidores civis, quando incumbidos de missões, no País e no exterior, de interesse aos objetivos do Ensino Profissional Marítimo;

c) pagamento de remuneração a qualquer título aos alunos das Escolas de Formação de Oficiais da Marinha Mercante, enquanto incorporados aos Núcleos de Formação de Oficiais da Reserva da Marinha dos centros de instrução.

§ 2º O pagamento de pessoal nos casos previstos nas alíneas a, b, e c do parágrafo anterior dar-se-á em estrita observância à legislação específica em vigor, não sendo admissível a acumulação remuneratória sob mesmo título ou idêntico fundamento, proveniente de outra fonte de recursos, seja de natureza pública ou privada.

§ 3º As aquisições de imóveis e as remunerações de pessoal no exterior, a que se referem, respectivamente, o inciso III e o parágrafo 1º deste artigo, ficam sujeitas à aprovação do Ministro da Marinha.

¹⁰ 66. Não nos resta qualquer dúvida de que os serviços a ser contratados se enquadram no art. 3º, V, do Decreto nº 968/93, como despesa corrente, elemento de despesa Material de Consumo e/ou Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, objeto de gasto merenda escolar, alimentação, ou gêneros de alimentação. Vimos que as listas são exemplificativas e que o enquadramento em despesas correntes é bem amplo, ou seja, toda despesa que não contribui diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

¹¹ Não nos resta qualquer dúvida de que os serviços a serem contratados se enquadram no art. 3º, V, do Decreto nº 968/93, como despesa corrente, elemento de despesa Material de Consumo e/ou Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, objeto de gasto merenda escolar, alimentação, ou gêneros de alimentação. Vimos

questão poderia ser realizada com base no mencionado dispositivo por entender que, à luz da classificação disposta na Lei nº 4.320/64¹², a despesa de fornecimento de refeição aos alunos do EPM se caracterizaria como despesa corrente.

que as listas são exemplificativas e que o enquadramento em despesas correntes é bem amplo, ou seja, toda despesa que não contribui diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

12 Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: (Vide Decreto-lei nº 1.805, de 1980)

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

(...)

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoa Civil

Pessoal Militar

Material de Consumo

Serviços de Terceiros

Encargos Diversos

Transferências Correntes

Subvenções Sociais

Subvenções Econômicas

Inativos

Pensionistas

Salário Família e Abono Familiar

Juros da Dívida Pública

Contribuições de Previdência Social

Diversas Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Obras Públicas

Serviços em Regime de Programação Especial

Equipamentos e Instalações

Material Permanente

Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas

Inversões Financeiras

Aquisição de Imóveis

Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras

Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento

Constituição de Fundos Rotativos

Concessão de Empréstimos

Diversas Inversões Financeiras

Transferências de Capital

Amortização da Dívida Pública

Auxílios para Obras Públicas

20. Contudo, importa atentar que a classificação orçamentária da despesa relacionada com o fornecimento de refeições para os alunos do EPM é atividade de cunho preponderantemente técnico, realizada pelo órgão setorial de orçamento competente quando do processo de elaboração da respectiva programação orçamentária. **Dessa forma, pensamos que o eventual enquadramento da despesa em questão no conceito de “despesas correntes” deve ser comprovado, demonstrando-se a classificação orçamentária efetivamente dada àquela despesa.**

21. Por oportuno, vale lembrar que, em regra nenhuma despesa pode ser efetuada sem a prévia autorização do Poder Legislativo, devendo estar devidamente prevista na lei orçamentária, em consonância com o disposto na Constituição Federal de 1988, em especial o previsto nos seus artigos 165, § 5º, 6º, e 9º e 167¹³.

Auxílios para Equipamentos e Instalações
Auxílios para Inversões Financeiras
Outras Contribuições.

13 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

(...)

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

22. Necessário salientar que tal regra deve ser obedecida também no caso de aplicação das receitas dos fundos, consoante dispõe o art. 72, da Lei nº 4.320/1964 (**Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais**).

23. Destaca-se ainda que, sob a luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 15), são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos seus arts. 16 e 17¹⁴.

24. Assim, entende-se que a juridicidade do custeio do fornecimento de refeições aos alunos do EPM com recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo **exige a demonstração da adequação da despesa ao disposto no art. 3º, inciso V, do Decreto nº 968, de 29 de outubro de 1993, o que demandará a especificação clara da classificação orçamentária dada àquela despesa, sem prescindir, por óbvio, do atendimento aos requisitos pertinentes ao regime jurídico de direito público,**

¹⁴ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

tais como a comprovação da regularidade dos aspectos orçamentários e a necessidade da observância ao devido processo licitatório.

25. Ademais, entende-se importante que, nesses casos, o administrador demonstre a **pertinência e relevância da despesa considerada a atividade principal do EPM**, por meio de justificativas técnicas adequadas, valendo-se frisar a esse respeito que o Tribunal de Contas da União, em reiteradas decisões, tem considerado **irregular** a realização de despesas em finalidades que não se coadunam com as atividades precípua do órgão ou entidade, dentre as quais se enquadram as despesas com lanches, refeições ou coffee breaks (Acórdãos nº 741/2010-Plenário, 5268/2008-1ª Câmara, 691/2006-Plenário, 1386/2005-Plenário, 2431/2004-1ª Câmara, 73/2003-2ª Câmara, e 1730/2010-Plenário).

-III-

26. Dessa forma, entende-se que:

a) os cursos ministrados pelo EPM **não** estão abrangidos pelo **programa de alimentação suplementar tratado no art. 208, VII da Constituição Federal de 1988**, devendo a questão da possibilidade do fornecimento de refeição aos alunos do EPM ser analisada de acordo com a legislação pertinente, em especial o disposto na Lei nº 7.573/86, no Decreto-Lei nº 828, de 1969 e no Decreto nº 968, de 29 de outubro de 1993;

b) o art. 6º da Lei nº 7.573/86 estabelece que **a manutenção do Sistema de Ensino Profissional Marítimo deve ser realizada com os recursos obtidos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo**, um fundo especial, instituído pelo Decreto-Lei nº 828, de 5 de setembro de 1969;

c) conforme disposto no **art. 2º do Decreto-Lei nº 828, de 1969**, a aplicação dos recursos do referido fundo encontra-se vinculada à finalidade do desenvolvimento do ensino e aperfeiçoamento profissional do pessoal da Marinha Mercante e das demais atividades correlatas, devendo ser realizada **na forma prevista no Decreto nº 968, de 29 de outubro de 1993**;

d) tendo em vista que **não existe autorização específica** para a utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo no custeio do fornecimento de refeição aos alunos do EPM dentre as

hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 968, de 29 de outubro de 1993, a juridicidade daquela despesa exige a demonstração da sua adequação ao estabelecido no inciso V, do mencionado dispositivo, que permite a utilização daqueles recursos no "atendimento das despesas correntes e de capital do Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, do Centro de Instrução Almirante Braz de Aquiar, das instalações destinadas ao Ensino Profissional Marítimo das Capitânicas dos Portos e suas Organizações Militares Subordinadas e da infra-estrutura de apoio ao ensino da Diretoria de Portos e Costas, bem como de outras escolas ou centros que venham a ser criados com o mesmo objetivo(...)", considerando-se a especificação da classificação orçamentária dada àquela despesa, sem prescindir do atendimento aos requisitos pertinentes ao regime jurídico de direito público, tais como a comprovação da regularidade dos aspectos orçamentários e a necessidade da observância ao devido processo licitatório;

e) é importante que, nesses casos, haja ainda a demonstração da pertinência e relevância da despesa com a atividade principal do EPM, valendo-se frisar a esse respeito que o Tribunal de Contas da União, em reiteradas decisões, tem considerado irregular a realização de despesas em finalidades que não se coadunam com as atividades precípuas do órgão ou entidade.

27. Caso aprovada a presente manifestação, sugere-se a devolução dos autos à CONJUR/AL, para conhecimento e adoção das providências que entender necessárias.
À Consideração Superior,

Brasília, 28 de abril de 2014


Irma Cláudia do Nascimento Moraes
Advogada da União