

## FUNDEB

### AMORTIZAÇÃO - DÉFICIT ATUARIAL - RPPS

PROCESSO N° : 589976/21  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO PARAÍSO  
 INTERESSADO : FABRICIO PASTORE  
 RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

#### ACÓRDÃO N° 2212/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Uso da cota de 70% do FUNDEB para cobrir déficit atuarial no RPPS. Pagamento não destinado à remuneração de profissionais da educação básica em exercício. Impossibilidade.

### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito de Bela Vista do Paraíso, senhor Fabricio Pastore, através da qual questiona:

a) Consulta sobre a possibilidade de pagamento do aporte para amortização do déficit atuarial, sobre a base de cálculo recursos da fonte 101 de contribuição patronal?

Pelo Despacho 1297/21-GCILB (peça 6) determinei a intimação do consulente para que apresentasse parecer jurídico opinando sobre a matéria objeto da consulta, conforme exigência contida no inciso IV do artigo 311<sup>1</sup> do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sob pena de não conhecimento da consulta.

O parecer jurídico foi juntado na peça processual 10.

Em seguida, pelo Despacho 1367/21 (peça 11), admiti o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 119/21 (peça 13), indicando a existência de diversas decisões da Corte sobre a matéria consultada.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno<sup>2</sup>. Pelo Despacho 1247/21-CGF

- 1 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:  
 I - ser formulada por autoridade legítima;  
 II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;  
 III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;  
 IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;  
 V - ser formulada em tese.
- 2 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

(peça 17), a CGF informou não vislumbrar impacto em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas coordenadorias.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 4959/21 (peça 18), sugeriu a seguinte resposta para a consulta:

Não é possível a utilização dos recursos do FUNDEB para pagamento de aportes para amortização de déficit atuarial de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Tal pagamento não equivale à contribuição patronal calculada e paga em decorrência do pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em exercício, inserta na categoria de encargos sociais mencionado no inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei 14.113/2020. Os aportes para equilíbrio atuarial incorporam-se ao RPPS, cujos benefícios de aposentadoria e pensão são destinados a todos os servidores públicos a ele vinculados, situação vedada pelos incisos I e II do art. 29 da Lei 14.113/2020.

O Ministério Público de Contas (Parecer 88/22, peça 19) opinou por responder à questão da seguinte maneira:

R.: não é possível o aporte ao regime próprio de previdência social por meio de recursos da cota de 70% do Fundeb destinado ao pagamento de profissionais da educação, tendo em vista que tal prática viola o disposto nos artigos 22, inciso XXIV; 24, inciso IX; 167, inciso IV; e 212, caput, todos da Constituição Federal, nos termos do decidido na ADI 5719/SP do STF.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

Conforme relatado, o consulente indaga esta Corte se é possível utilizar de recursos do Fundeb, aqueles da cota de 70% destinados ao pagamento de remuneração dos profissionais da educação, para aportar ao regime próprio de previdência e assim reduzir seu déficit.

Pois bem.

A definição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização aos Profissionais da Educação – FUNDEB, de acordo com o Manual de Orientação do Novo Fundeb 2021<sup>3</sup>, é a seguinte:

O Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Trata-se de um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e de transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição

3 BRASIL; Ministério da Educação. Manual de Orientação novo FUNDEB. Brasília: MEC, 2021.

Federal. Independentemente da fonte de origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, bem como na valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração.

A finalidade primordial do FUNDEB é o desenvolvimento da educação básica e valorização dos seus profissionais, conforme prevê a Constituição Federal, em seu art. 212-A:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

Neste mesmo sentido, a Lei 14113/20 – Lei do FUNDEB, em seu artigo 2º:

Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

Ainda, a Constituição Federal reserva especial destinação a 70% dos recursos do Fundo, que deverão ser dirigidos ao pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício. É o que determina o inciso XI, do art. 212-A da Carta Magna:

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea “c” do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea “b” do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

Denota-se, portanto, que a Constituição estabelece que os recursos devem ser destinados especificamente a profissionais da educação básica e em efetivo exercício.

A Lei do FUNDEB também menciona, em seu art. 26, a necessidade de que a cota de 70% dos recursos anuais seja destinada à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O dispositivo legal define quem são os profissionais da educação básica e o que é considerado efetivo exercício:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do *caput* do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou

administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica;

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Ainda, o Manual de Orientação do Novo Fundeb 2021 orienta a esse respeito:

Considerando que uma das finalidades primordiais do Fundeb é exatamente a valorização dos profissionais da educação, enquanto figuras centrais nas ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica nacional, a Emenda Constitucional nº108, de 27 de agosto de 2020 promoveu importante alteração na proporção mínima dos Fundos voltada à remuneração desses agentes.

A partir da mudança, 70% dos recursos anuais totais dos Fundos, excluídos os recursos advindos da complementação-VAAR, devem ser destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

(...)

Assim como toda a sistemática do Novo Fundeb foi regulamentada visando a sua efetiva implementação e conseqüente manutenção e desenvolvimento da educação básica nacional, é preciso que os profissionais beneficiados com os seus recursos estejam, igualmente, em seu efetivo exercício. (original sem destaque)

Veja-se, portanto, que a finalidade desses recursos está umbilicalmente ligada à educação básica (e não a todo o magistério) e valorização dos seus profissionais.

Logo, o aporte questionado pelo consultante para amortizar o déficit atuarial de Regime Próprio de Previdência Social descumpriria essa finalidade. O pagamento seria genérico, ou seja, destinado a todo o RPPS. Assim, seria incompatível com o que determina a Lei do FUNDEB, que exige que o recurso seja destinado apenas a profissionais da educação básica em efetivo exercício.

É o que estabelece o art. 25 da Lei do FUNDEB:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

Além disso, mencione-se que a Lei 14.113/20 também listou despesas que são vedadas. O art. 29 proíbe a utilização de recursos do fundo para pagamento de aposentadorias e pensões e para financiar despesas que não sejam consideradas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o [art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#);

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do [§ 7º do art. 212 da Constituição Federal](#);

III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Sobre as vedações, o Manual de Orientação do Novo Fundeb 2021 evidencia que o rol trazido pela legislação é exemplificativo, e que quaisquer despesas que não sejam em prol da manutenção e desenvolvimento da educação básica são proibidas. Leia-se o trecho do referido manual:

Pagamento de despesas de exercícios anteriores. Percebe-se, pelos termos utilizados, que se trata de hipóteses que exemplificam tais impedimentos, de modo a abranger todas as eventuais despesas que, por lei ou orientação jurisprudencial, não forem classificadas como ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica.

Eventual aporte ao RPPS visando o equilíbrio atuarial teria como destino, ainda que indiretamente, o pagamento de benefícios previdenciários para os servidores na forma de aposentadoria e pensões, o que é vedado pelo inciso II do art. 29 da Lei 14.113/20.

Ademais, conforme bem pontuou a CGM, o aporte para equacionar o déficit atuarial, uma vez inteirado no patrimônio do RPPS, teria como destino o pagamento de benefícios previdenciários para quaisquer servidores públicos, não somente os relacionados com a manutenção e desenvolvimento da educação básica, o que é vedado pelo inciso I do art. 29 da mencionada lei.

Nas palavras da unidade técnica:

É dizer, para se verificar o déficit atuarial e determinar o aporte suplementar necessário, há necessidade de se estimar a receita e projetar as obrigações para todo o corpo de servidores vinculados ao RPPS, e não apenas dos profissionais da educação básica, o que faz com que a utilização dos recursos do FUNDEB para essa finalidade, também por esse viés, seja vedada pelo inciso I do art. 29.4

Ainda, sobre o art. 26, inciso I do parágrafo único, o qual inclui o termo “encargos sociais incidentes” na remuneração a ser paga aos profissionais da educação básica, corroboro a conclusão da CGM:

Nem se alegue que, pelo fato de os encargos sociais – entre eles a contribuição patronal para o RPPS – terem sido expressamente incluídos no inciso I do parágrafo único do art. 26, estaria legalmente autorizado o

4 Peça 18, pag. 3.

uso dos recursos do FUNDEB para acertar as contas do RPPS. É que os encargos sociais fazem parte de um pacote tributário ligado diretamente à remuneração de servidores efetivos, enquanto o aporte suplementar para amortização de déficit do RPPS, não integra o rol de despesas com os servidores em exercício e tampouco reduzem-se aos profissionais da educação básica.

Por fim, a confirmar o presente entendimento, vale mencionar que o Supremo Tribunal Federal - STF, em Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI 5719/SP), ao analisar dispositivo de lei complementar do Estado de São Paulo, compreendeu que o déficit do RPPS não pode ser incluído no cômputo das despesas destinadas a manutenção e desenvolvimento do ensino:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 CAPUT, E 167, VI. ACÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
2. A definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB.
3. O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB.
4. Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação. (STF: ADI 5719/SP; Rel. Min. Edson Fachin; DJe 09/09/2020). (original sem destaque)

Veja-se, portanto, que o pagamento de aporte para reduzir o déficit atuarial não condiz com a finalidade do FUNDEB, e ofende ao artigo 212-A da Constituição Federal e artigos 26 e 29 da Lei 14.113/20.

## 2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Quesito: Consulta sobre a possibilidade de pagamento do aporte para

amortização do déficit atuarial, sobre a base de cálculo recursos da fonte 101 de contribuição patronal?

Resposta: Não é possível a utilização dos recursos do FUNDEB, através da cota de 70% destinada ao pagamento de profissionais da educação, para pagamento de aportes para amortização de déficit atuarial de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A prática ofende o artigo 212-A da Constituição Federal e artigos 26 e 29 da Lei 14.113/20.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>5</sup> para as devidas anotações. Em seguida, autorizo o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>6</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

I - Quesito: Consulta sobre a possibilidade de pagamento do aporte para amortização do déficit atuarial, sobre a base de cálculo recursos da fonte 101 de contribuição patronal?

Resposta: Não é possível a utilização dos recursos do FUNDEB, através da cota de 70% destinada ao pagamento de profissionais da educação, para pagamento de aportes para amortização de déficit atuarial de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A prática ofende o artigo 212-A da Constituição Federal e artigos 26 e 29 da Lei 14.113/20; e

II - encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>7</sup> para as devidas anotações. Em seguida, autorizo o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>8</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

5 Regimento Interno: "Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;"

6 "Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator."

7 Regimento Interno: "Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;"

8 "Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator."

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 29 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**