

LICENÇA PRÊMIO PECÚNIA - FUNDEB

PROCESSO N° : 517669/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO PARAÍSO
INTERESSADO : FABRÍCIO PASTORE
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO N° 296/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. 1) Caso concreto, incidência do § 1º do Artigo 311 do Regimento Interno. 2) Os artigos 70 e 71 da Lei nº 9394/1996 definiram a concepção de manutenção e desenvolvimento do ensino, densificando o conceito exposto no artigo 212 da Carta Magna. 3) O conceito de manutenção e desenvolvimento de ensino não pode representar parâmetros distintos para diferentes estados; 4) A interpretação conjunta dos arts. 70, I, e 71, VI, da LDB impõe, como regra, que somente os gastos com servidores da educação em atividade podem ser contabilizados para fins do artigo 212, *caput*, do texto constitucional; 4) A exceção introduzida pela Lei Federal nº 14.325/2022 (inciso III do § 1º do artigo 47-A da Lei Federal nº 14.113/2022) não autoriza o emprego de qualquer interpretação extensiva que busque viabilizar o uso dos demais recursos previstos nos artigos 212 e 212-A do texto constitucional para o pagamento de servidores inativos. 5) Resposta: O ordenamento jurídico pátrio não autoriza, em regra, o emprego dos recursos previstos nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal para o custeio de despesas com servidores inativos.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Bela Vista do Paraíso, Sr. Fabrício Pastore, acerca da possibilidade de se utilizar recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para o pagamento de indenização a título de licença prêmio não gozadas oportunamente por professores inativos da educação básica.

A questão apresentada foi formulada nos seguintes termos: “Consulta sobre a possibilidade de pagamento de Licença Prêmio não gozadas de professores inativos da educação com recursos da Fonte 101 – Fundeb 70%, Fonte 103 educação 105 ou Fonte 104 Educação 25%?”

Na peça nº 4 foi acostado o Parecer da Assessoria Jurídica do Município de Bela Vista do Paraíso. Em síntese, argumenta-se que o art. 121 da Lei Municipal nº 843/11 permitia a conversão em pecúnia das licenças prêmios não gozadas até a edição Lei Municipal nº 1.364 de 01/09/21, sendo lícito, dado o permissivo legal, o uso de recursos vinculados constitucionalmente à educação para o pagamento de tal

verba à professores aposentados que tivessem implementado as condições para a conversão em pecúnia da referida licença quando em atividade.

Autos distribuídos por sorteio para a relatoria do Conselheiro Nestor Batista, conforme Termo nº 3983/2022 (peça nº 5).

Consulta recebida conforme Despacho nº 896/22-GCNB (peça nº 6). Em seguida, o feito foi enviado, consoante o § 2º art. 313 do Regimento Interno, para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), a qual, por intermédio da Informação nº 145/22 (peça nº 8), noticiou que o Acórdão nº 3239/21-Tribunal Pleno¹ tangenciava o assunto da presente consulta.

Na sequência, os autos foram remetidos às Coordenadorias Geral de Fiscalização (CGF), à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), e ao Ministério Público de Contas (MPC).

A CGF, no Despacho nº 893/22-CGF (peça nº 11), relata que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a ela.

A CGM, por meio da Instrução nº 5447/22-CGM (peça nº 12), manifestou-se no seguinte sentido: “não é possível o uso de recursos previstos nos artigos 212 e 212-A do texto constitucional para o pagamento de despesas de caráter indenizatório a servidores inativos.” Em síntese, a unidade de instrução técnica defende que os recursos os recursos vinculados à educação, nos termos dos arts. 212 e 212-A da Constituição, devem ser destinados especificamente para o pagamento da “remuneração” de servidores ativos, o que não inclui verbas de natureza indenizatória à inativos.

Autos redistribuídos para a minha relatoria com fulcro no § 2º do artigo 342 do Regimento Interno, conforme Termo nº 550/23-DP (peça nº 13).

Por sua vez, o MPC, mediante a emissão do Parecer nº 28/23 - PGC (peça nº 14), pugnou pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, anuir integralmente à resposta proposta pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

É o relatório.

¹ Ementa: Consulta. Licença especial e outros benefícios. Contagem de tempo entre 28/05/20 e 31/12/21. Possibilidade, sendo vedados apenas o pagamento e fruição neste período. Conversão da licença especial em pecúnia não usufruída. Possibilidade mediante previsão em norma infralegal. Hipótese de não fruição ante a necessidade de serviço. Simetria como o Ministério Público. Imperiosa necessidade de prévia disponibilidade financeira e orçamentaria”. (PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta nº 439095/21. Acórdão nº 3239/2021 – Tribunal Pleno. Relator: Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães. Curitiba, julgado em 22/11/2021, publicado no DETC nº 2672/2021 em 01/12/2021).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, fundamentado nos pressupostos dos artigos 311² e 312³ do Regimento Interno, reitero que a presente consulta foi formulada por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte.

Em que pese as questões formuladas se referirem a caso concreto, julgo conveniente a manutenção do juízo de admissibilidade do feito por tratar-se de consulta sobre tema de relevante interesse público que pode ser respondida em tese, conforme previsão do § 1º do Artigo 311 do Regimento Interno⁴.

Feitas tais considerações preambulares, passo a analisar o mérito.

Pelo que se depreende do parecer da assessoria jurídica acostado na peça nº 4, questiona-se a legalidade quanto ao emprego de recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento da educação básica para o custeio de despesas com professores aposentados em virtude da conversão em pecúnia das licenças prêmios não gozadas por esses na atividade.

Salvo melhor juízo, a operacionalização de tal proposta se daria, em respeito aos artigos 2º e 37 da Lei Federal nº 4.320/1964⁵, com a consignação no atual orçamento do montante devido aos inativos como despesa de exercícios anteriores, desde que o orçamento respectivo tivesse consignado crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-la naquela ocasião e que a mesma não tivesse sido processada na época própria.

2 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.

3 Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

(...)

II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;

4 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:

[...]

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

5 Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

[...]

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Por certo, entendo assistir razão ao posicionamento uníssono da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas no sentido de não ser possível o uso de recursos previstos nos artigos 212 e 212-A do texto constitucional para a cobertura de despesas com servidores inativos, conforme fundamentação exposta adiante.

Existe um consenso universal no sentido de que a educação constitui um mecanismo de inclusão, de formação, e de transformação social, apresentando-se, desta forma, como um importante, efetivo e indispensável instrumento de política pública a ser empregado para a transfiguração de nossa sociedade que hoje se encontra permeada de desigualdades.

Pensando nisso, o constituinte de 1988, impôs, no art. 212, que União aplicasse, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Além da supracitada diretriz, o *caput* do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu que o Poder Público despenderia, nos dez primeiros anos após promulgação da Constituição, esforços para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental por meio da mobilização de todos os setores organizados da sociedade e da aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição no alcance da referida meta.

Mais à frente, a EC nº 14/1996 alterou o texto do art. 60 da ATDC e estipulou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinariam, nos dez primeiros anos após a sua promulgação, não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da CF/88 à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental a fim de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Para tanto, foi editada, no mesmo ano, a Lei Federal nº 9.424/1996 no intuito de disciplinar a citada disposição constitucional, criando, assim, o então Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) pelo prazo de 10 anos.

No ano de 2006, a EC nº 53 alterou o art. 60 da ATDC e prorrogou por mais quatorze anos, a partir de sua promulgação, a necessidade de destinação dos recursos previstos no *caput* do art. 212 à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em virtude disso, foi editada a Lei Federal nº 11.494/2007 para regulamentar as novas diretrizes aplicáveis ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que havia sido previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em termos práticos, o Fundeb materializou a aplicação plena do princípio da solidariedade, essencial ao federalismo cooperativo, modelo de organização de Estado adotado pelo Brasil, e, ao longo dos últimos 30 anos, buscou, dentre outras premissas, racionalizar o emprego de recursos público em despesas que efetivamente contribuam para a manutenção e desenvolvimento do ensino, contribuído, assim, com a redução das desigualdades educacionais no território nacional e com a melhoria dos indicadores de qualidade da educação.

Importante consignar que Fundeb é o principal instrumento de financiamento da Educação Básica no Brasil, sendo responsável por mais de 60% da totalidade dos recursos que os Estados e os Municípios dispõem para investir na área⁶.

Em que pese os esforços empreendidos ao longo dos últimos anos, o Brasil continua a amargar resultados insatisfatórios na Educação Pública. A Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de apreciar a Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2015⁷ retratou o seguinte cenário no tocante a educação em âmbito nacional:

Neste trabalho foi possível:

- identificar as necessidades de financiamento, **dada a baixa aplicação de recursos por aluno em nosso país**, conforme registram as estatísticas nacionais e internacionais;
- reconhecer a necessidade de recursos para o cumprimento da Emenda Constitucional nº 59/2009, que estendeu a obrigatoriedade para 4 a 17 anos, **o que implicará em recursos para a inclusão e a permanência de novos educandos, além da ampliação da jornada para atingir o tempo integral, nos termos em que preconiza o PNE;**
- **destacar os desafios de aprimoramento contínuo de gestão, da educação nos Estados e Municípios e de apoio técnico para o bom desenvolvimento das ações, objetivos que também demandam investimentos.**

[...]

Os países latino-americanos presentes no relatório anual da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) "Education at a Glance" (EAG) 2019 (México, Costa Rica, Chile, Colômbia e Brasil) apresentam salários iniciais para seus docentes abaixo da média da OCDE (34.540 dólares por ano). Segundo esse relatório, **no Brasil os professores da educação básica contam com um piso salarial nacional anual equivalente a 14.775 dólares, menor que o salário inicial apresentado pelos cinco países mencionados. Mesmo no cenário latino americano, o Brasil é o que pior paga.**

[...]

A jornada escolar dos estudantes do Brasil é, na média, de 4,5 horas diárias. A do Chile é 8. A da Coreia do Sul é 8. A Holanda 7, o Japão, 6.

Segundo o recentíssimo – e como sempre, tecnicamente muito bem elaborado pelo INEP - relatório do terceiro ciclo de monitoramento do PNE, no ensino fundamental e no ensino médio, é em torno de doze por cento (12%) o percentual de alunos em tempo integral. **A meta do Plano Nacional**

6 BRASIL. Ministério da Educação. Manual de Orientação do Novo FUNDB. Brasília, 2021. 5 p. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>

7 Pesquisa realizada no site em 10/02/2023 às 14:45. Conteúdo disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1915120&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015.

de Educação é atingir 25% (até 2014). Assim, para que alcancemos um desenho de financiamento que promova a solidariedade federativa, a equidade e a qualidade da educação, propomos que a União, ente com maior arrecadação, passe a complementar com vinte e três por cento daquilo que estados, DF e municípios aportam - em seis anos. (sem grifo no original)

Dado o contexto retratado e tendo como meta equalização das oportunidades educacionais e a redução das desigualdades regionais existentes, em harmonia com art. 206 da Constituição⁸, o Congresso Nacional, por meio da EC nº 108/2020, incluiu, dentre outras alterações, o artigo 212-A a Constituição Federal, aprimorando e tornando permanente o Fundeb, conforme segue:

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: [...]

Regulamentado pela Lei Federal 14.113/2020, o novo Fundeb pretende ampliar as possibilidades de avanço da educação, uma vez que conta não apenas com um volume maior de recursos, mas também com melhores critérios de distribuição e de transparência e com indicadores socioeconômicos de qualidade educacional.

Diante do contexto narrado, é imprescindível que este Tribunal de Contas, no âmbito da sua esfera de atuação, considere a finalidade e os esforços empreendidos pelo legislador constituinte originário e derivado ao longo dos últimos anos e faça uso de métodos hermenêuticos e de interpretações que contribuam, efetivamente, para o alcance dos objetivos previstos, dentre outros, nos artigos 206, 212 e 212-A do texto constitucional.

Foi a partir dessa perspectiva que o Ministro do Supremo Tribunal Federal Edson Fachin, na relatoria do julgamento da ADI nº 5.719/SP, defendeu a necessidade de um olhar mais pragmático e finalístico por parte do judiciário sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino, julgando como inconstitucional previsão de lei estadual que permitia o cômputo de despesas com servidores inativos para fins de cumprimento de vinculação constitucional orçamentária em educação, conforme segue:

8 Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
VII - garantia de padrão de qualidade.
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.
Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para a realidade do nosso país, essa é de fato uma contemplação de um mundo não nascido. Ressalto alguns dados extraídos de artigo recente publicado pelo Eminentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso – em que sistematiza informações e seus estudos a respeito da educação básica no Brasil:

“A escolaridade média da população no Brasil é de 7,8 anos de estudo, inferior à média dos países do Mercosul (8,6 anos) e dos BRICs (8,8 anos).

Cerca de 11 milhões de jovens entre 19 e 25 anos não estudam nem trabalham, apelidados de “nem-nem”. A evasão escolar, desde o segundo ciclo do Ensino Fundamental e, sobretudo, no Ensino Médio, é alarmante. E a baixa qualidade do ensino produz efeitos humanos e econômicos desalentadores. Do ponto de vista humano, o ensino incompleto ou a má-formação aumentam a probabilidade do desemprego ou do subemprego. Além disso, a baixa escolaridade eleva de maneira relevante a exposição à violência. Do ponto de vista econômico, relatório do Banco Mundial alerta sobre a baixa produtividade do trabalhador brasileiro, circunstância que limita o crescimento e afeta a capacidade de o país distribuir riquezas.”

(BARROSO, Luís Roberto. A educação básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro. In: Direitos fundamentais e justiça, v. 13, n. 41, p. 117-155, jul./dez. 2019.)

Em um estado democrático de direito, ainda que vivamos momentos de emergência, é preciso que tenhamos atenção para o conhecimento próprio do direito e para o conjunto de regras que tutelam não somente a liberdade individual mas também a racionalidade coletiva – o que, no espaço de normatividade da Constituição, se busca de maneira harmoniosa na coordenação de atribuição dos entes federativos.

Eis o desafio de se extrair do momento de crise interrogante a pedagogia da solidariedade da coexistência. **É a partir desse olhar para a importância constitucional do direito à educação que se analisa a presente demanda.** (sem grifo no original)

Portanto, na análise desta consulta, devem ser afastadas interpretações literais e enviesadas que privilegiem aspectos meramente formais em detrimento à harmonia de nosso ordenamento jurídico e à finalidade, explícita e implícita, das normas legitimamente positivadas.

Pois bem, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei Federal nº 7.348/1985 vinha regulamentando a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, dando-se destaque para a regra da alínea “g” do §1º do artigo 6º do referido normativo, que assim determinava:

Art. 6º Os recursos previstos no *caput* do art. 1º desta Lei destinar-se-ão ao ensino de todos os graus regular ou ministrado pela via supletiva amplamente considerada, aí incluídas a educação pré-escolar, a educação de excepcionais e a pós-graduação.

§ 1º Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que:

[...]

g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria.

Assim, durante a vigência do referido normativo, havia determinação expressa para que as despesas com inativos fossem consideradas como gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ocorre que a alínea “g” do § 1º do art. 6º da Lei federal 7.348/1985 foi tacitamente revogada pela Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que disciplinou integralmente a matéria em seus artigos 70 e 71, conforme segue:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A leitura das regras do inciso I do artigo 70 c/c o inciso VI do artigo 71 da LDB indica o rompimento com sistemática anterior, suprimindo, assim, a prática que vigoravam até então, buscando-se, com isso, a implementação dos novos propósitos constantes nos artigos 206 e 212 da Constituição e do projeto idealizado, naquele momento, pelo artigo 60 do ADCT.

Frisa-se que Leis Federais nº 9.424/1996⁹; 11.494/2007¹⁰ e 14.113/2020¹¹, as quais instituíram e regulamentaram a aplicação o Fundef/Fundeb ao longo dos últimos anos, restringiram, como regra, o uso dos seus recursos à remuneração dos profissionais do magistério em educação básica em efetivo exercício, impedindo, com isso, o custeio de despesas de inativos com orçamento vinculado ao Fundeb.

O Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), há tempo vem orientando a não contabilização dos gastos com inativos como despesas em MDE, conforme segue¹²:

7.24. Os recursos do Fundeb podem ser utilizados para pagamento de inativos?

Não. Na legislação vigente não há tratamento expresso sobre o assunto. **A Lei 9.394/96 - LDB não prevê essa despesa no rol das despesas admitidas como sendo de manutenção e desenvolvimento do ensino (como fazia a legislação anterior)**, mas também não consta do elenco das despesas proibidas. **Daí o impedimento de se utilizar recursos do Fundeb para pagamento de inativos.**

Nos Estados e Municípios onde, **excepcionalmente, estejam sendo utilizados recursos da educação** (exceto recursos do Fundeb, cuja utilização não é permitida nessa finalidade) **para esse fim, a maioria dos Tribunais de Contas entende que o pagamento dos inativos originários do respectivo sistema de ensino deve ser eliminado do cômputo dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, situação em que deverão ser apresentados planejamento e regulamentação formal nesse sentido.** Assim, recomenda-se consultar o respectivo Tribunal de Contas sobre o assunto. (grifo nosso)

No julgamento da ADI nº 5.719/SP¹³, o STF entendeu que a conjugação das regras dos artigos 70, I, e 71, VI, da LDB impõe que somente os gastos com servidores da educação em atividade podem ser contabilizados para fins do artigo 212, *caput*, do texto constitucional, conforme segue:

9 “Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.”

10 Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, considera-se:

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

11 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.

12 Consulta realizada no dia 13/02/2023 as 11:14. Informação disponível em: [file://profiles/usersprofiles\\$/TC522449/Downloads/remuneracao_do_magisterio%20\(i\).pdf](file://profiles/usersprofiles$/TC522449/Downloads/remuneracao_do_magisterio%20(i).pdf)

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.719/SP. (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I, da Lei Complementar 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar 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, nos termos do voto do Relator. Relator: Min. Edson Fachin. 18 de agosto de 2020.

Assim, não depreendo da leitura de ambas as normas a existência de espaço hermenêutico a ser colmatado pelos entes estaduais, no que concerne à possibilidade de definição de quais despesas podem ser computadas para fins de desenvolvimento e manutenção de ensino. De fato, **da conjugação de ambas as normas citadas, compreendo que somente o pagamento de servidores da educação em atividade preenche a hipótese normativa e pode, portanto, ser contabilizada para fins do artigo 212, caput**, do texto constitucional. (grifo nosso)

Na mesma ação, ao ponderar sobre a competência da União para legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, XXIV) e concorrentemente sobre educação (CF, art. 24, IX), o STF expôs que “o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino é definido pela Lei nº 9394/1996, densificando o conceito exposto no artigo 212 da Carta Magna” e que “o conceito de manutenção e desenvolvimento de ensino não pode representar parâmetros distintos para diferentes estados”.

Ao final, o Supremo Corte fixou o seguinte entendimento sobre o assunto:

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.

O Plenário deste Tribunal de Contas, ao prolatar o Acórdão nº 2212/22¹⁴, adotou a tese acima exposta ao defender que recursos vinculados ao Fundeb se destinam

14 PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná [Plenário]. Processo de Consulta nº 589976/21. 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. Relator: Conselheiro Ivans Lelis Bonilha. 29 de setembro de 2022.

constitucionalmente “a profissionais da educação básica e em efetivo exercício”, tendo sido decidido, ao final, que:

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;

Ademais, a Emenda Constitucional nº 108/2020, com a inserção do §7º ao artigo 212¹⁵, passou a vedar expressamente o emprego dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento de aposentadoria e de pensões.

Nesse ponto, cumpre chamar a atenção para as alterações promovidas nas regras do Fundeb pela Lei Federal nº 14.325/2022. O artigo 1º da referida Lei inseriu o artigo 47-A a Lei Federal nº 14.113/2020 e dispôs sobre a utilização dos recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos oriundos dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei nº 9.424/1996, ao Fundeb 2007-2020 e ao Fundeb permanente.

Pela regra, os recursos extraordinários serão aplicados da seguinte forma:

Art. 47-A - Serão utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal dos Fundos os recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos:

I - dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na [Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996](#);

II - dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 2007-2020, previstos na [Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007](#);

III - dos fundos e das complementações da União, nas modalidades VAAF e VAAT, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente, previstos nesta Lei.

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

[...]

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no *caput* e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

§ 1º Terão direito ao rateio de que trata o *caput* deste artigo:

I - os profissionais do magistério da educação básica que estavam em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, com vínculo estatutário, celetista ou temporário, desde que em efetivo exercício das funções na rede pública durante o período em que ocorreram os repasses a menor do Fundef 1997-2006 ou do Fundeb 2007-2020 a que se referem os incisos I e II do *caput* deste artigo;

II - os profissionais da educação básica que estavam em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, com vínculos estatutário, celetista ou temporário, desde que em efetivo exercício das funções na rede pública durante o período em que ocorreram os repasses a menor do Fundeb permanente a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo;

III - os aposentados que comprovarem efetivo exercício nas redes públicas escolares, nos períodos dispostos nos incisos I e II do caput deste artigo, ainda que não tenham mais vínculo direto com a administração pública que os remunerava, e os herdeiros, em caso de falecimento dos profissionais alcançados por este artigo. (grifo nosso)

Como se observa, a União, Ente competente para legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, XXIV) e concorrentemente sobre educação (CF, art. 24, IX), permitiu, expressa e excepcionalmente, o uso de recursos vinculados do antigo Fundef e ao Fundeb para o pagamento de inativos em virtude de circunstância específica e nos exatos termos do inciso III do § 1º do art. 47-A da Lei 14.113/2020.

Por essa lógica e em decorrência do arcabouço jurídico já retratado, mostra-se impertinente e incabível o emprego de qualquer interpretação extensiva que busque viabilizar o uso dos demais recursos previstos nos artigos 212 e 212-A do texto constitucional para o pagamento de servidores inativos.

Dando continuidade, outro ponto a ser discutido nesta decisão diz respeito a afirmação feita pela unidade de instrução técnica no sentido de que os recursos do FUNDEB devem ser direcionados para a remuneração dos servidores, o que, per se, excluiria as parcelas de cunho indenizatório, tal qual a conversão em pecúnia de licenças-prêmio.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na confecção da 13ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais¹⁶, abordou o assunto em questão nos seguintes termos:

[...] Por outro lado, as despesas de caráter indenizatório e assistencial **paga aos profissionais da educação não compõem a remuneração e não devem ser consideradas como MDE**. A partir da análise da legislação correlata e das disposições atuais deste Manual, **entende-se que a definição de remuneração deve ser aplicada de maneira uniforme aos demonstrativos fiscais. Considerando que atualmente o MDF, ao tratar**

16 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Válido a partir do exercício financeiro de 2023. 13º ed. Brasília, 2022. pp. 306-307.

do demonstrativo de despesas com pessoal, exclui esses benefícios do conceito de remuneração para fins de apuração da despesa com pessoal, tais despesas não deverão ser consideradas remuneração para fins de apuração do limite de MDE. Caso sejam considerados para o cálculo do limite mínimo de MDE, deverão ser registrados na rubrica 3.1.90.08 e integrarão também a despesa com pessoal para fins do Anexo 1 – Despesa com Pessoal do RGF. (grifo nosso)

Todavia, tal entendimento não encontra respaldo na própria Lei Federal nº 14.113/2020 e, tão pouco, nas orientações reiteradamente expedidas pelo Ministério da Educação, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Ao confeccionar o Manual de Orientação do Novo Fundeb, o referido Órgão endossou, de forma clara e objetiva, a possibilidade de emprego dos recursos do fundo para o pagamento de verbas indenizatórias indiscutivelmente vinculadas a manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme segue¹⁷:

4.2. Parcela de até 30% do Fundo

Em atenção às demais necessidades da educação básica nacional, é possível a utilização de até 30% restantes dos Fundos não vinculados ao pagamento da remuneração dos seus profissionais, com outras despesas, obrigatoriamente consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

Pagamento de vale-alimentação e vale-transporte para professores;

Essas despesas, portanto, podem ser custeadas com a fração máxima de 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundeb, visto que são classificadas como despesas indenizatórias e não remuneratórias.

Atenção!

Verbas REMUNERATÓRIAS: compõem, no mínimo, em 70%

Verbas INDENIZATÓRIAS: compõem, no máximo, em 30%

Como se observa, a STN criou uma indevida generalização, para não dizer confusão, entre conceito de gastos com pessoal, previsto no artigo 18 da LRF¹⁸, com o de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dito de outra forma, não me parecer adequado afirmar que nenhuma despesa indenizatória pode ser contabilizada como manutenção e desenvolvimento do

¹⁷ BRASIL. Ministério da Educação. Manual de Orientação do Novo FUNDB. Brasília, 2021. pp 51-52. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>

¹⁸ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como «Outras Despesas de Pessoal».

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no [art. 37, inciso XI, da Constituição Federal](#).

ensino devido à descabida aplicação do conceito de “remuneração” previsto no artigo 18 da LRF ao inciso I do artigo 70 da LDE.

Ora, se assim fosse, estar-se-ia diante de uma interpretação literal e de um rigor formal inaceitável que desconsidera a finalidade de cada uma das normas, as limitações orçamentárias-financeiras dos Entes subnacionais e a existência de orientação diversas fixada por Órgãos especializados no assunto.

Inclusive, a Coordenadoria de Sistema e Informações da Fiscalização (COSIF) deste Tribunal tem adotado, de longa data, o entendimento exposto pelo FNDE e, com isso, tem validado o uso dos recursos do Fundeb para o pagamento de verbas de natureza indenizatória, conforme consta na memória de cálculo elaborada pela referida unidade de fiscalização desta Casa para o RREO-MDE-2022¹⁹.

Para mais, uma vez aceita, a proposição da Secretaria do Tesouro Nacional importaria, dado o conceito de remuneração do artigo 18 da LRF, na obrigatoriedade de se contabilizar qualquer gasto com servidores inativos vinculados a educação como despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino, tese que já foi totalmente rechaçada na parte inicial da fundamentação desta decisão.

Portanto, a Secretaria do Tesouro Nacional extrapola as prerrogativas a ela concedidas pelos artigos 50, § 2º, e 67, ambos, da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁰ ao equiparar os conceitos de gasto com pessoal e despesas com manutenção do ensino, sendo inaplicável a retromencionada definição no âmbito da jurisdição deste Tribunal de Contas Estadual.

Em resumo, inexistente previsão legal e/ou espaço hermenêutico que autorize, como regra, o uso dos recursos vinculados pelos artigos 212 e 212-A da Constituição para o pagamento de despesas de servidores inativos da educação, sejam elas de caráter indenizatório ou não.

19 Refere ao Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) que constitui o Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). O referido demonstrativo é elaborado pela COSIF a partir dos dados extraídos no SIM-AM. Consulta realizada em 13/02/2023 às 20:02. Informação disponível no site: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/memoria-de-calculo-relatorios-sim-am-2022/336339/area/251>

20 Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

[...]

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

[...]

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

A contrário senso, em situações excepcionais e desde que exista permissivo legal para tanto (como consta no inciso III do § 1º do artigo 47-A da Lei 14.113/2020), poderá o Ente subnacional valer-se de recursos vinculados pelos artigos 212 e 212-A da Constituição para o custeio de despesas com servidores inativos da educação.

Sendo assim, propõe a seguinte resposta em tese ao questionamento:

Questionamento: Consulta sobre a possibilidade de pagamento de Licença Prêmio não gozadas de professores inativos da educação com recursos da Fonte 101 – Fundeb 70%, Fonte 103 educação 105 ou Fonte 104 Educação 25%?

Resposta: O ordenamento jurídico pátrio não autoriza, em regra, o emprego dos recursos previstos nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal para o custeio de despesas com servidores inativos.

2.1 VOTO.

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA do questionamento no sentido de que:

Questionamento: Consulta sobre a possibilidade de pagamento de Licença Prêmio não gozadas de professores inativos da educação com recursos da Fonte 101 – Fundeb 70%, Fonte 103 educação 105 ou Fonte 104 Educação 25%?

Resposta: O ordenamento jurídico pátrio não autoriza, em regra, o emprego dos recursos previstos nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal para o custeio de despesas com servidores inativos.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA do questionamento no sentido de que:

I - Questionamento: Consulta sobre a possibilidade de pagamento de Licença Prêmio não gozadas de professores inativos da educação com recursos da Fonte 101 – Fundeb 70%, Fonte 103 educação 105 ou Fonte 104 Educação 25%?

Resposta: O ordenamento jurídico pátrio não autoriza, em regra, o emprego dos recursos previstos nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal para o custeio de despesas com servidores inativos;

II - determinar, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na

sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 2 de março de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente