



**PROCESSO** : 11.579-7/2018 (AUTOS DIGITAIS)  
**ASSUNTO** : CONSULTA  
**CONSULENTE** : ASSOCIAÇÃO MATO-GROSSENSE DOS MUNICÍPIOS  
**RELATOR** : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

### PARECER Nº 1.831/2018

EMENTA: CONSULTA. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO E ASSOCIAÇÃO MATO-GROSSENSE DOS MUNICÍPIOS. FUNDEB. CASO CONCRETO. EXCEPCIONALIDADE. RELEVANTE INTERESSE PÚBLICO. ANTECIPAÇÃO DE JULGAMENTO. PAGAMENTO DE SUPOSTAS DE DIFERENÇAS DE COMPLEMENTAÇÃO NO MÊS DE DEZEMBRO DE 2017. IMPOSSIBILIDADE DE SE UTILIZAR RECURSOS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADOS À EDUCAÇÃO EM QUALQUER OUTRA ÁREA. INAPLICABILIDADE DO ART. 22 DA LEI 11.494/2007. TEORIA DA DERROTABILIDADE DAS NORMAS JURÍDICAS. RATIFICAÇÃO DO PARECER MINISTERIAL Nº 1.571/2018 PELO CONHECIMENTO PARCIAL E RESPOSTA AOS CONSULENTES

## 1. RELATÓRIO

1. Versam os autos acerca de **Consultas, autuadas sob os números 11.579-7/2018 e 13.301-9/2018** subscritas, respectivamente, Pelo Sr. Neurilan Fraga, Presidente da Associação Mato-grossense dos Municípios (AMM) e pelo Sr. Eduardo Botelho, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, em que objetiva parecer técnico do E. Tribunal de Contas do Estado.

2. A Consultoria Técnica manifestou-se, inicialmente, pelo apensamento dos autos ao Processo nº 11.579-7/2018, conforme comando do inciso III art. 128-A do RITCE, por se tratarem de processos conexos; e pelo arquivamento do feito, em razão da inobservância do requisito de admissibilidade previsto no art. 232, incisos II do RITCE/MT. Isso porque, segundo o órgão técnico, já há um processo em trâmite com o mesmo





pedido e causa de pedir, além disso argumenta que consulta foi apresentada sobre uma situação notoriamente concreta, inclusive objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito.

3. O apensamento foi realizado e enviado para a Conselheira Relatora, que identificou que o Ministério Público de Contas não havia se manifestado, especificamente, sobre a consulta autuada sob o nº 13301-9/2018, sendo assim, determinou o envio para que este *Parquet* de contas emitisse parecer.

4. Em primeira análise, houve manifestação ministerial sugerindo o arquivamento do feito. Todavia, diante do relevante interesse público envolvido e da grave insegurança jurídica que o caso tem gerado, entendeu-se por bem emitir novo parecer, registrado sob o nº 1.571/2018 (documento digital nº 90448/2018) revendo tal posicionamento, pugnando pela admissão da consulta e posterior resposta parcial aos quesitos apresentados.

5. A ilustre relatora acolheu o parecer ministerial e conheceu a consulta com subsídio no artigo 232, §1º, do RITCE-MT. Ato contínuo, determinou o retorno dos autos à Consultoria Técnica para emissão do competente Parecer (documento digital nº 94240/2018).

6. O parecer nº 29/2018 da consultoria técnica foi elaborado e devidamente juntado (documento digital nº 97868/2018).

7. Em decorrência da inserção de nova manifestação da Consultoria Técnica, os autos foram novamente encaminhados ao Ministério Público de Contas, nos termos do artigo 99, inciso III, do RITCE/MT, **para a ratificação, ou não, do Parecer 1.571/2018.**

8. É o breve histórico dos autos.





## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

9. Em análise detida, este *Parquet* de Contas entende que não há nenhum fato ou matéria nova que justifique a alteração do entendimento inicialmente firmado.

10. Outrossim, verifica-se que o parecer juntado pela Consultoria Técnica, tem em vários pontos, entendimentos coincidentes com a manifestação ministerial, especialmente no que tange a vinculação impositiva da aplicação dos valores oriundos do Fundeb.

11. Pois bem. Os únicos pontos de “contraposição” entre o parecer deste *Parquet* e o da Consultoria Técnica estão nos itens “5” e “6” da proposta de resolução de consulta do órgão técnico. Transcreve-se:

**5.Ocorrendo, eventualmente, superávit financeiro nas fontes do Fundeb, o saldo apurado na parcela do Fundeb 60% deve ser aplicado na remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício; enquanto o saldo apurado na parte do Fundeb 40% deve ser aplicado nas demais ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.**

**6.A distribuição do saldo apurado na fonte do Fundeb 60% aos profissionais do magistério pode ser realizada através de pagamento de abono, instituído mediante lei na qual se estabeleça o valor, a forma de pagamento e as demais regras para a sua concessão.**

12. Para a consultoria, o saldo apurado na parcela do Fundeb 60% deve ser necessariamente ser aplicado na remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício, por meio de pagamento de abono, instituído mediante lei na qual se estabeleça o valor, a forma de pagamento e as demais regras para a sua concessão.

13. Tal entendimento baseia-se na regra prevista no art. 60, em seu inciso XII combinado com o inciso I, dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias –ADCT e no art. 22 da da Lei 11.494/2007 que aduzem, respectivamente, o seguinte:

(...)





XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício

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.

14. O órgão consultivo junta também na jurisprudência do TCE/MG<sup>1</sup> e cita manifestação do Conselho Nacional de Educação(CNE) em consulta realizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação –CNTE, veja:

Com base nas disposições da legislação vigente, conforme exposto no mérito, voto no sentido de que, observadas as limitações legais, os 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB, como míni-mo, subvinculados à remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública, incidam sobre os recursos anuais totais desse Fundo, nesses totais incluindo-se o saldo positivo líquido da conta respectiva apurado em balanço e transferido do exercício anterior. (Parecer CNE/CEB n. 7/2008. Processo n. 23001.000037/2008-99)

15. **Com a devida vênia, nesse ponto específico, discorda-se da douta equipe técnica.**

16. **Isso porque a regra do art. 22 da Lei 11.494/2007, foi instituída para uma situação de normalidade, ou seja, para situações em que haja um pequeno saldo positivo decorrente de verba não utilizada.**

17. O caso em debate foge por completo da normalidade. Temos uma situação em que o Governo do Estado de Mato Grosso, repassou, em dezembro de 2017, um valor expressivo de aproximadamente R\$ 234,3 milhões, cerca de 185% a mais do que a transferência realizada em dezembro de 2016, por exemplo. **Ou seja, essa situação extraordinária – de se pagar um expressivo montante, em tese “atrasado”, no último mês do ano - certamente não foi contemplada no art. 22 da Lei**

1 (Consulta nº838953. Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão. Sessão do dia: 21/11/12)





## 11.494/2007, vez que escapa, completamente, da previsibilidade do legislador.

18. Ademais, analisando o contexto, à luz do expressivo montante recebido pelos municípios no último mês do ano, tem-se como real a possibilidade de aumentos totalmente desproporcionais aos profissionais do magistério, caso se aplique a literalidade do art. 22 da referida lei.

19. Quando instado a se manifestar sobre a questão de verbas “acumuladas” do extinto FUNDEF, hoje substituído pelo FUNDEB, o Tribunal de Contas da União entendeu que, diante do recebimento de valores “acima do normal”, a aplicação do dispositivo supra se torna prejudicada, veja<sup>2</sup>:

**subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 torna-se prejudicada, haja vista que a destinação de 60% dos recursos mencionados para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pode resultar em graves implicações futuras quando exauridos tais recursos, havendo potencial afronta a disposições constitucionais – tais como a irredutibilidade salarial, o teto remuneratório constitucional e os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade – e legais, em especial os arts. 15, 16 e 21 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (grifo nosso).**

20. Vale frisar que no mesmo supracitado processo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) se posicionou no sentido de que, naquele contexto, não caberia a prevalência da subvinculação do percentual de 60% do Fundef à remuneração dos profissionais do magistério, apresentando a seguinte conclusão:

**Não se afigura, pois, coerente que, contrariando a legislação de regência e as metas e estratégias previstas no PNE, 60% de um montante exorbitante, que poderia ser destinado à melhoria do sistema de ensino no âmbito de uma determinada municipalidade, seja retido para favorecimento de determinados profissionais, sob pena de incorrer em peremptória desvinculação de uma parcela dos recursos que deveriam ser direcionados à educação. Isto porque a**

---

2 Tribunal de Contas da União: Representação TC 005.506/2017-4, decisão plenária.





**sua destinação aos profissionais do magistério, no caso das verbas de precatórios, configuraria favorecimento pessoal momentâneo, não valorização abrangente e continuada da categoria, fazendo perecer o fundamento utilizado para a subvinculação, de melhoria sustentável nos níveis remuneratórios praticados.**

Nesses termos, considerando-se a finalidade dos preceitos que objetivam a valorização dos profissionais do magistério, as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação e, por fim, o risco iminente de enriquecimento sem causa, em vista dos elevados montantes constantes dos precatórios das ações relacionadas ao FUNDEF, não se afigura plausível, s.m.j., à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a subvinculação dos recursos dos precatórios à “remuneração” dos profissionais do magistério. (sem grifos no original)

21. Além do mais, não se pode olvidar que qualquer gasto com remuneração dos profissionais do magistério, deve respeitar os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), mormente os arts. 15, 16 e 21, que, entre outras coisas, afirmam que a despesa deve respeitar o Plano Plurianual e ser acompanhada de estudos de impacto financeiro.

22. **Assim, nos termos do entendimento do Tribunal de Contas da União, resta prejudicada a “subvinculação” em casos de montantes extraordinários devido à ausência de continuidade dos recursos recebidos, como no caso em testilha.**

23. Desta feita, reafirma o parecer Nº 1.571/2018, já juntado aos presentes autos.

### 3. CONCLUSÃO

24. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas ratifica *in totum* o Parecer Nº 1.571/2018 (documento digital nº 90448/2018) e manifesta-se pela aprovação da seguinte proposta de resolução de consulta:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2018. Constitucional. FUNDEB.**





**Recebimento acumulado de verbas. Impossibilidade de se utilizar recursos constitucionalmente vinculados à educação em qualquer outra área, sob pena de violação frontal à Lei e à Constituição Federal. Inaplicabilidade excepcional do art. 22 da lei 11.494/2007.**

1. A aplicação dos valores oriundos do FUNDEB é impositiva, não podendo haver qualquer outra utilização que não contemple a finalidade constitucional e infraconstitucional, que é a aplicação de seus recursos exclusivamente no ensino básico.

2. É permitido que os Municípios utilizem recursos oriundos do FUNDEB, que, excepcionalmente, alheios a sua vontade, permaneceram em conta acima dos 5% permitidos pela lei, no exercício seguinte, não especificamente no primeiro trimestre, cientes de que a aplicação da totalidade deles deve ser definida em cronograma de despesas.

3. Nesse caso específico, não há que se manter a subvinculação de aplicação mínima de 60% dos recursos oriundos do FUNDEB para pagamento de profissionais do magistério.

4. A aplicação de verbas oriundas do FUNDEB em área diversa da educação constitui-se em ato ilegal e inconstitucional, violando, respectivamente, a Lei 11.494/2007 e o art. 60, IV, ADCT, da Constituição Federal.

**É o parecer.**

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 06 de junho de 2018.**

(assinatura digital)<sup>3</sup>

**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
**Procurador-geral de Contas**

<sup>3</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa n. 09/2012 – TCE/MT.

