



PROCESSOS	11.579-7/2018 (principal) e 13.301-9/2018 (apensado)
ASSUNTO	CONSULTAS
ÓRGÃOS	ASSOCIAÇÃO MATO-GROSSENSE DOS MUNICÍPIOS ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
CONSULENTES	NEURILAN FRAGA – Presidente da AMM EDUARDO BOTELHO – Presidente da Assembleia Legislativa
ADVOGADOS PÚBLICOS	GRHEGORY PAIVA PIRES MOREIRA MAIA – Procurador da Assembleia Legislativa BRUNO WILLAMES CARDOSO LEITE – Procurador da Assembleia Legislativa
RELATORA	CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

RAZÕES DO VOTO

I - Preliminar de admissibilidade parcial

19. Preliminarmente, **coaduno** com o Ministério Público de Contas, pois entendo por **conhecer parcialmente** das presentes Consultas, uma vez que foram formuladas por autoridades legítimas, sobre matéria de competência deste Tribunal e, em que pesem se inclinarem para casos concretos, tratam de tema com relevante interesse público, nos termos do artigo 232 do RITCE-MT.

20. O conhecimento parcial decorre da não admissibilidade do item 5 dos quesitos formulados. Originalmente, o item 5 foi extraído do seguinte questionamento suscitado pela Consulta da AMM:

[...]

5) Caso o ente fiscalizado não atinja o percentual mínimo de gasto com o Fundeb (mínimo 60%), ou a aplicação de 25%, devido a repasses em um montante inesperado nos últimos dias do exercício, **qual seria a interpretação técnica desta Corte de Contas?** [Consulta 11.579-7/2018. Grifado]



21. Conforme relatei, a Consultoria Técnica reformulou o aludido questionamento, para melhor esclarecimento da dúvida, nos seguintes termos:

[...]

5. Caso o Município não atinja os limites legais mínimos da educação ou descumpra as regras de aplicação do Fundeb, em razão exclusivamente de atrasos nos repasses de recursos do Estado, **o gestor municipal será sancionado pelo Tribunal de Contas?** [Grifado]

22. Ocorre que, de acordo com o Parecer Ministerial, o quesito 5 seria verdadeiro pedido de antecipação de manifestação deste Tribunal de Contas em casos concretos, o que não seria cabível.

23. Segundo o Ministério Público de Contas, não seria prudente que este Tribunal, sobre o item, emitisse entendimento técnico preliminar sem antes ter ciência do caso concreto e sem analisar as circunstâncias que permeiam a questão.

24. Nesse sentido, concordo com o Parecer Ministerial, uma vez que a aferição da responsabilidade pessoal dos Gestores, quanto aos limites legais mínimos da educação ou quanto ao descumprimento das regras do Fundeb, ainda que se alegue atraso nos repasses de recursos pelo Estado, não afasta a necessidade de se analisar a culpabilidade e as circunstâncias do caso concreto, nos termos dos artigos 20, parágrafo único, e 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

25. Assim, considerando a força vinculante das Consultas, conforme dispõem o artigo 238, do RITCE-MT, cumulado com o artigo 30, parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, entendo ser mais sensato o conhecimento parcial destas Consultas, negando-se a admissibilidade do já citado quesito 5.



33. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007, é um fundo especial, de natureza contábil, de âmbito estadual, que recebe recursos para serem aplicados na educação, em conformidade com o artigo 212 da CF/88.

34. A finalidade do referido fundo é prover recursos para serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública e na valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua remuneração, nos termos do artigo 2º, da Lei 11.494/07.

35. Pois bem. O 1º **quesito** das Consultas dispõe:

1. Ocorrendo atraso nos repasses do Estado, o Município poderá utilizar recursos de outras fontes, durante o exercício financeiro, para pagamentos de despesas do Fundeb e posteriormente devolvê-los às respectivas fontes?

36. Sobre o questionamento, tanto a Consultoria Técnica, quanto o Ministério Público de Contas, entenderam que os recursos do Fundeb são vinculados a manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e a valorização dos trabalhadores em educação e, portanto, devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação.

37. Ressaltaram, ainda, que não há previsão legal para o Município utilizar recursos de outras fontes, durante o exercício financeiro, para pagamentos de despesas do Fundeb e posteriormente devolvê-los às respectivas fontes.

38. Como é cediço, o artigo 212, da CF/88, dispõe sobre a obrigatoriedade de aplicação percentuais mínimos, pelos entes federativos, da receita resultante de impostos e de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, nestes termos:

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.



39. O citado enunciado constitucional estabelece a denominada “vinculação de recursos” para a educação, ou seja, o dever da destinação legal de receitas para atendimento de finalidades específicas.

40. Para tanto, no caso da educação, a vinculação significa que esta área tem assegurados os recursos de determinados impostos e transferências constitucionais.

41. Nesse sentido, o Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil, utilizado para a aplicação de recursos com vinculação à manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância com a definição normativa de fundo prevista no artigo 71, da Lei 4.320/64, que assim dispõe:

Art. 71. 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.

42. E especificamente quanto ao Fundeb, a vinculação da aplicação dos recursos advém também do artigo 2º, da Lei 11.494/2007:

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

43. O artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por sua vez, estabelece que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, mesmo que em exercício diverso do que ocorrer o ingresso:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.



Parágrafo único. **Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.** [Grivado]

44. Ademais, o inciso I, do artigo 50, da LRF, determina que além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará que a disponibilidade de caixa constará em registro próprio, de modo que os recursos vinculados a fundos sejam identificados de forma individualizada:

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

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

45. Além disso, o controle orçamentário dos recursos vinculados deve ser realizado por meio de código de fonte ou destinação de recursos, por ser um mecanismo integrador entre as receitas e despesas, conforme este Tribunal já se posicionou, por ser mecanismo essencial ao controle e à transparência da aplicação dos recursos:

Despesa. Art. 42 da LRF. Cobertura de insuficiência financeira entre fontes do Fundeb. Impossibilidade. Controle por fonte de recursos.

1. Para efeito de atendimento à norma do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), acerca da não assunção de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato, quando não há disponibilidade de caixa suficiente, não se pode utilizar o saldo positivo da Fonte Fundeb 60% para cobrir insuficiência financeira da Fonte Fundeb 40%.

2. **Em se tratando de recursos vinculados, como no caso de recursos do Fundeb, o controle deve ser realizado por fonte, o que evidencia um mecanismo essencial para o controle e transparência entre a geração da despesa, a disponibilidade de caixa e a obrigação de pagamento, em obediência ao art. 42 da LRF.** [Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Parecer Prévio 54/2017- TP. Julgado em 24/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 09/11/2017. Processo 8.210-4/2016]. [Grifado]



46. Para tanto, nas especificações do leiaute do Sistema Aplic são estabelecidos os códigos para controle individualizado por fonte e destinação de recursos de acordo com a origem, cujo código 18 refere-se aos recursos destinados exclusivamente à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício; o código 19 aos recursos aplicados nas demais despesas de MDE e o código 31 aos recursos recebidos a título de complementação da União.

47. Desse modo, quanto aos recursos do Fundeb, o Município deverá gerir os recursos em conta bancária única e específica, sendo que o controle da aplicação dos recursos na parcela do Fundeb 60% (código 18) e do Fundeb 40% (código 19) deve ser realizado contabilmente, conforme o entendimento deste Tribunal:

Acórdão 454/2006 (DOE, 30/03/2006). Educação. Ensino Fundamental. Fundef. Manutenção dos recursos em conta bancária única.

O caput do artigo 3º, e seu § 1º, da Lei nº 9.424/1996, determina que os recursos do Fundef sejam repassados, de forma automática pela União, para contas únicas e específicas dos Municípios, vinculadas ao Fundo e instituídas para esse fim. **Portanto, não há permissão legal para creditar esses recursos em contas distintas, a fim de fazer a separação dos 60% e 40% do Fundef. O controle desses gastos deverá ser feito contabilmente.**
[Grifado]

48. Ademais, conforme asseverou o Ministério Público de Contas, caso este Tribunal autorizasse a realocação dos recursos utilizados de outras fontes para a cobertura de despesas do Fundeb, em Resolução de Consulta com força vinculante, haveria uma inovação do ordenamento jurídico criando uma regra não prevista e nem legitimada pela Lei.

49. Além disso, em consonância com o Parecer Ministerial, ressalto que há norma expressamente proibitiva quanto à utilização dos recursos do Fundeb em despesas não relacionadas à manutenção e desenvolvimento da educação básica de qualidade, nos termos dos artigos 21 e 23 da Lei 11.494/2007:

Art. 21. 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 como de manutenção e desenvolvimento



do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

[...]

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

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

50. Assim, respondendo em tese, ao primeiro questionamento, coaduno com os Pareceres da Consultoria Técnica e Ministerial, pois os Municípios não podem realocar os recursos utilizados de outras fontes para a cobertura de despesas do Fundeb, não podendo haver qualquer outra utilização que não contemple a finalidade constitucional e infraconstitucional do Fundo, que é a aplicação de seus recursos exclusivamente para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica pública e a valorização dos trabalhadores em educação.

51. **Tal constatação, obviamente, não afasta a análise de eventuais circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos Gestores municipais, de maneira distinta da conclusão acima, o que deverá ser objeto de exame em cada caso concreto, nos termos do artigo 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.**

52. Em sequência, destaco o **segundo e o quarto** quesitos, por tratarem de temas afins:

2. Caso seja apurado saldo superior ao limite de 5% previsto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07, o Município poderá utilizá-lo no curso do exercício subsequente e considera-lo no cálculo dos limites legais mínimos da educação?

[...]

4. Poderia o ente fiscalizado remanejar os recursos que excepcionalmente alheios a sua vontade acima dos 5% remanescentes para a fonte ordinária e utilizar em despesas normais da administração?

53. Quanto ao **quesito 2**, importante ressaltar que, nos termos do artigo 21, da Lei 11.494/2017, os recursos dos Fundos deverão ser aplicados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.



54. O §2º do citado artigo ressalta que, até 5% dos recursos recebidos à conta dos Fundos poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, nestes termos:

Art. 21. 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 como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

[...] § 2º. **Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.**

55. Pois bem. Ocorre que, conforme ressaltou o Ministério Público de Contas, nos termos do supracitado dispositivo legal, o Município teria que aplicar apenas 5% de todo esse valor “acumulado”, recebido à conta do FUNDEB, dentro de um trimestre. Porém, esta consulta versa sobre uma situação de absoluta excepcionalidade,

56. Ora, obviamente que a referida regra foi criada para um cenário de normalidade, no qual o Poder Executivo realizaria o repasse de forma corriqueira dentro do prazo fixado pela Lei.

57. Ocorre que a situação em tese, de relevante interesse público, envolve fato inusitado que denota circunstâncias práticas que poderiam impor, limitar ou condicionar a ação dos Gestores municipais (artigo 22, § 1º, da LINDB).

58. Assim, se os Municípios aplicassem apenas 5% dos recursos recebidos e os utilizasse somente no primeiro trimestre, certamente haveria um imenso prejuízo ao interesse educacional, especialmente dos que se utilizam da educação pública.

59. Portanto, em face da supremacia do interesse público e do direito fundamental à educação, e nos termos do citado artigo 22 da LINDB, não há alternativa senão permitir que os Municípios utilizem tais recursos “acumulados”, cientes de que a aplicação da totalidade deles pode ser definida em **cronograma de despesas** (sempre



relacionadas a educação básica) **que englobe mais de um trimestre, no exercício financeiro seguinte ao repasse.**

60. Ressalto que tal entendimento **só é aplicável à situação excepcional na qual um montante maior de recursos foi extraordinariamente recebido no mês de dezembro**, e que toda a verba recebida vincula-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, não podendo, em hipótese nenhuma, ser aplicada para cobrir outra despesa.

61. Por conseguinte, divirjo parcialmente da Consultoria Técnica e coaduno com o Parecer Ministerial, mas entendo por fazer algumas adequações textuais, conforme abaixo transcrevo:

Redação original proposta pelo Ministério Público de Contas: [...] 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.

Redação com minha proposta de adequação textual: [...] Constatando-se o repasse atrasado da administração pública estadual, de valor acumulado dos recursos do Fundeb, os Municípios poderão utilizar desses montantes que, excepcionalmente, alheios às suas vontades, 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 pode ser definida em cronograma de despesas e previamente justificada.

62. A fim de corroborar tal entendimento, destaco que, conforme ressaltado no Parecer Ministerial, em caso semelhante, o Tribunal de Contas da União entendeu:

Em linha com tal entendimento, entende-se que a regra existente no art. 21 da Lei 11.494/2007, segundo a qual os recursos do Fundeb “serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício



financeiro em que lhes forem creditados”, deve ser interpretada de forma sistêmica, em conformidade com art. 22, supracitado. Ou seja, em se tratando de recursos extraordinários, que fogem ao correto planejamento municipal, tal regra deve ser flexibilizada, de modo a permitir que os gestores possam definir cronograma de despesas que englobe mais de um exercício. Desse modo, com fulcro no art. 30, I, III e IV, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), propõe-se determinar ao MEC que expeça orientação aos municípios interessados no sentido de: (...) b) utilizarem tais recursos cientes de que a aplicação da totalidade deles pode ser definida em cronograma de despesas que englobe mais de um exercício financeiro [Tribunal de Contas da União: Representação TC 005.506/2017-4, decisão plenária].

63. No entanto, quanto ao **4º quesito**, coaduno com o entendimento da Consultoria Técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido de que o artigo 8º, parágrafo único, da LRF, estabelece que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, mesmo que em exercício diverso do que ocorrer o ingresso.

64. Assim, os Municípios **não poderão remanejar** os recursos acima dos 5% remanescentes para a fonte ordinária, com a finalidade de utilizá-los em despesas normais da administração pública.

65. No que tange ao **3º quesito**, inicialmente transcrevo o seu inteiro teor:

3. Caso seja apurado saldo superior ao limite de 5% previsto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07, o Município poderá utilizá-lo na remuneração dos profissionais do magistério, mesmo já havendo cumprido o limite estabelecido no art. 60, inciso XII, dos ADCT, da CF/88?

66. Sobre o tema, dispõe a CF/88, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, **respeitadas as seguintes disposições:**
[...]



I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

[...]

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.**

67. A Consultoria Técnica, quanto ao questionamento, entendeu que o superávit financeiro apurado na parcela do Fundeb 60% deverá ser aplicado na remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício.

68. Por sua vez, ressaltou que o superávit financeiro apurado na parcela do Fundeb 40% deverá ser aplicado nas outras despesas relativas às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

69. Nesse sentido, a Consultoria Técnica destacou julgados deste Tribunal sobre a aplicação e a destinação de eventuais saldos de recursos do antigo Fundef:

Acórdãos 1.607/2002 (DOE, 30/08/2002), 1.197/2001 (DOE, 28/08/2001) e 1.837/2002 (DOE, 03/09/2002). Educação. Ensino Fundamental. Fundef 60%. Aplicação e destinação da sobra de recursos. Revisão do PCCS.

1. Os recursos do Fundef devem ser aplicados, anualmente, como parte integrante dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com o artigo 212, da Constituição Federal.

2. Uma proporção não inferior a 60% dos recursos do Fundef deve ser destinada ao pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício do Magistério.

3. Não se pode transferir para outro exercício financeiro a aplicação dos saldos dos recursos destinados ao ensino.

4. O plano de carreira e remuneração do Magistério, exigência do artigo 9º, da Lei Federal nº 9.424/1996, visa assegurar remuneração condigna aos professores do ensino fundamental público.

5. Ocorrendo, eventualmente, saldo financeiro na conta Fundef, relativo à parcela de 60% destinada ao pagamento de professores do ensino fundamental, deverá ser distribuído entre os professores do ensino fundamental em efetivo exercício do Magistério. A distribuição será proporcional aos respectivos vencimentos, mediante lei autorizativa de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal e aprovada pela Câmara de Vereadores.



6. A tabela salarial dos professores do ensino fundamental será revisada para equalização com os efetivos valores do Fundef, evitando ocorrência de saldo financeiro. [Grifado]

70. Além disso, a Consultoria Técnica asseverou que a distribuição de eventual saldo na parcela do Fundeb 60%, aos profissionais do magistério, poderia ser realizada através de pagamento de abono salarial, instituído mediante lei, na qual se estabeleça o valor, a forma de pagamento e as demais regras para a sua concessão.

71. Nesse sentido, a Consultoria Técnica colacionou julgados dos Tribunais de Justiça da Paraíba (TJ-PB) e do Pernambuco (TJ-PE):

APELAÇÃO. AÇÃO ORDINÁRIA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C COBRANÇA. RECURSOS DO FUNDEB. PRETENSÃO DE RATEIO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. SALDO REMANESCENTE. EXERCÍCIO FINANCEIRO ANTERIOR. DIVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE NORMA MUNICIPAL REGULAMENTANDO OS CRITÉRIOS OBJETIVOS DO REPASSE. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. ENTENDIMENTO SUMULADO NO ÂMBITO DESTE SODALÍCIO. MANUTENÇÃO DO DECISUM. SEGUIMENTO NEGADO.

A administração pública é regida, entre outros, pelo princípio da legalidade, conforme preconizado no art. 37, caput, da Constituição Federal. Nos moldes da Súmula nº 45, do Tribunal de Justiça da Paraíba, editada em razão do julgamento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 2000682-73.2013.815.0000, "**O rateio das sobras dos recursos do FUNDEB fica condicionado à existência de lei municipal regulamentado a matéria.**" - O art. 932, IV, "a", do Novo Código de Processo Civil permite ao relator negar provimento a recurso que for contrário a súmula do próprio Tribunal. Vistos. [TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo 00004582320128150351, - Não possui -, Relator DES. FREDERICO MARTINHO DA NÓBREGA COUTINHO, j. em 16-05-2017. Grifado].

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C COBRANÇA - RATEIO DO FUNDEB - IMPROCEDÊNCIA - IRRESIGNAÇÃO - PREVISÃO DO REPASSE NA LEI FEDERAL Nº 11.494/07 - AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO LOCAL SOBRE A MATÉRIA - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - SÚMULA Nº 45 DO TJPB - APLICAÇÃO DO ART. 932, IV, "a" DO NCPC - PROVIMENTO NEGADO. - "**O repasse dos valores do fundeb está condicionado à existência de Lei municipal, que estabeleça critérios claros para que o gestor municipal possa utilizar o recurso, com o estabelecimento dos valores, a forma de pagamento e os critérios objetivos para concessão aos beneficiados.**" (TJPB; AC 051.2011.001115-5/001; Primeira Câmara Especializada Cível; Relª Juíza Conv. Vanda Elizabeth Marinho Barbosa; DJPB 05/07/2013; Pág. 8) - "Súmula 45 do TJPB:



"O rateio das sobras dos recursos do FUNDEB fica condicionado à existência de Lei Municipal regulamentando a matéria". Vistos, etc. [TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo 00004573820128150351, - Não possui -, Relator DES. SAULO HENRIQUES DE SÁ BENEVIDES, j. em 21-03-2017. Grifado].

ADMINISTRATIVO. SERVIDORA MUNICIPAL. PROFESSORA. READAPTAÇÃO FUNCIONAL PARA A FUNÇÃO DE AUXILIAR ADMINISTRATIVO. RATEIO DAS SOBRAS DO FUNDEB. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LIMITADA PELO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DO PAGAMENTO. RECURSO DE AGRAVO DESPROVIDO. DECISÃO UNÂNIME.

No que concerne à participação da agravante no rateio do FUNDEB, a Lei 11.494/2007, regulamentadora do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação, dispõe, em seu art. 22, acerca da natureza do **abono, o qual se constitui em uma forma de pagamento que tem sido utilizada pelos Municípios, quando o total da remuneração do conjunto dos profissionais do magistério da educação básica não alcança o mínimo exigido de 60% do FUNDEB, nos termos do artigo 60, inciso XII, do ADCT da Constituição Federal.**

[...] **6. Outrossim, a Constituição, ao estipular a utilização deste mínimo à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, permitiu um planejamento anual adequado para sua aplicação, contudo, quando o total da remuneração de tais profissionais não alcançar o mínimo exigido, permite-se, em caráter provisório e excepcional, o pagamento deste remanescente por meio do abono salarial.**

7. Assim, esse tipo de pagamento deve ser efetuado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente, como entendeu o Juízo de origem.

8. Revela-se absolutamente inviável, no caso, condenar o ente público a incorporar um benefício marcadamente condicional, sobretudo à servidora que não ocupa a função do magistério da educação básica, haja vista que, ainda que a agravante fosse enquadrada como profissional do magistério, o repasse dependeria de sobras orçamentárias, que, por sua própria natureza, podem, ou não, existir.

9. Recurso de Agravo desprovido.

10. Decisão Unânime. [Agravo 405610-40000283-70.2006.8.17.0840, Rel. Erik de Sousa Dantas Simões, 1ª Câmara de Direito Público, julgado em 22/12/2015, DJe 22/01/2016. Grifado].

72. Todavia, o Ministério Público de Contas não concordou com o entendimento da Consultoria Técnica.

73. Segundo o *Parquet* de Contas, a "subvinculação" prevista artigo 22 da Lei 11.494/2007, caso fosse aplicada, resultaria que um percentual significativo do "excedente" recebido em dezembro deveria ser repassado, em forma de remuneração, aos



profissionais do magistério.

74. De acordo com o Ministério Público de Contas, em decorrência do expressivo montante recebido em atraso pelos municípios mato-grossenses, 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 citado artigo 22.

75. Nesse sentido, no Parecer Ministerial consta decisão plenária, do Tribunal de Contas da União (Representação TC 005.506/2017-4), sobre verbas acumuladas do extinto Fundef, hoje substituído pelo Fundeb, nos seguintes termos:

[...] 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). (Grifado).

76. Assim, o Ministério Público de Contas ressaltou também que não se pode ignorar que qualquer gasto com remuneração, dos profissionais do magistério, deve respeitar os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), especialmente os artigos 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.

77. Para reforçar seu entendimento, o *Parquet* de Contas asseverou que no mesma Representação do TCU, supracitada, 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 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. [Grifado]

78. Pois bem. Em que pesem os argumentos da Consultoria Técnica, **coaduno com o Ministério Público de Contas**, uma vez que se trata de Consulta envolvendo hipótese que justamente não se encaixa nas previsões legais que tratam dos deveres de aplicações dos mencionados percentuais.

79. Ora, se os Gestores municipais, no intuito de não atrasar e de pagar integralmente profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, em que pese o expressivo repasse atrasado da Administração Pública Estadual, cumpriram com o disposto no artigo 60, inciso XII, da CF/88, considerando todo o valor repassado no exercício, obrigá-los a usar o aludido montante, no intuito de ser considerado como o percentual de 60% do exercício subsequente seria acréscimo salarial indevido.

80. Ademais, no meu entendimento, além de inexistir justificativa a obrigar os Gestores a realizar o aludido pagamento replicado, tal remuneração implicaria em real aumento desproporcional que impactaria, significativamente, os limites de gastos com pessoal dos Municípios.

81. Todavia, entendo necessário alterar o texto do enunciado, proposto pelo Ministério Público de Contas, para maior esclarecimento, nestes termos:

Redação original proposta pelo Ministério Público de Contas: [...] Nesse caso específico, não há que se manter a subvinculação de aplicação mínima de 60% dos recursos oriundos do FUNDEF para pagamento de profissionais do magistério.



Redação com minha proposta de adequação textual: [...] Verificando-se o repasse intempestivo da administração pública estadual, de valor acumulado dos recursos do Fundeb, não há que se manter a subvinculação de aplicação mínima de 60% dos recursos percebidos em atraso, oriundos do citado Fundo, para pagamento de profissionais do magistério, se os Gestores Municipais já cumpriram o disposto no artigo 60, XII, do ADCT da CF/88, considerando o valor total recebido no exercício.

83. Diante do exposto, em consonância parcial com o Parecer 29/2018, da Consultoria Técnica, e com os Pareceres Ministeriais 1.831/2018 e 1.571/2018, de autoria do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, **VOTO** no sentido de, preliminarmente, conhecer **parcialmente** das presentes Consultas, para, no mérito, responder ao consulente nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº __/2018. Educação. Fundeb. Atraso no repasse do Estado aos Municípios. Aplicação e destinação da sobra de recursos. Subvinculação da aplicação mínima dos 60% dos recursos do Fundeb.

1. Em regra, os recursos do Fundeb devem ser utilizados dentro do exercício financeiro em que forem creditados ao Município, visto que sua dinâmica está alicerçada no princípio da anualidade.
2. A única exceção à aplicação anual dos recursos do Fundeb está prevista no art. 21, § 2º, da Lei 11.494/07, que admite a utilização de, no máximo, 5% do valor recebido no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.
3. Os recursos vinculados ao Fundeb devem ser aplicados exclusivamente para atender a sua finalidade legal e o seu controle orçamentário deve ser realizado por fonte/destinação de recurso.
4. Não há previsão legal para o Município utilizar recursos de outras fontes, durante o exercício financeiro, para pagamentos de despesas do Fundeb e posteriormente devolvê-los às respectivas fontes.
5. Constatando-se o repasse atrasado da administração pública estadual, de valor acumulado dos recursos do Fundeb, os Gestores dos Municípios poderão utilizar desses montantes que, excepcionalmente, alheios as suas vontades, 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 pode ser definida em cronograma de despesas e previamente justificada.
6. Verificando-se o repasse intempestivo da administração pública estadual, de valor acumulado dos recursos do Fundeb, não há que se manter a subvinculação de aplicação mínima de 60% dos recursos percebidos em atraso, oriundos do citado Fundo, para pagamento de profissionais do magistério, se os Gestores Municipais já cumpriram o disposto no artigo 60, XII, do ADCT da CF/88, considerando o valor total recebido no exercício.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DA CONSELHEIRA INTERINA

Jaqueline Jacobsen Marques

Telefone: (65) 3613-2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

7. É vedada a transferência do superávit financeiro apurado nas fontes do Fundeb para fonte de recursos ordinária visando o pagamento de despesas normais da Administração.

84. É como Voto.

Cuiabá, 23 de julho de 2018.

(assinatura digital)

Jaqueline Jacobsen Marques

Conselheira Interina

Relatora

(Portaria 125/2017, DOC 1199, de 15/09/2017)