



PROCESSO Nº : 5.339-2/2019(AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONSULTA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE
CONSULENTE : ÉRICO STEVAN GONÇALVES (PREFEITO)
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO MOISES MACIEL

PARECER Nº 1.012/2019

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE. QUESTIONAMENTO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE UTILIZAR OS RECURSOS DA PARCELA DE 60% DO FUNDEB PARA CONCESSÃO DE ABONO SALARIAL A PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, NA HIPÓTESE DE O MUNICÍPIO TER EXTRAPOLADO O LIMITE PRUDENCIAL DE GASTOS DE PESSOAL DE QUE TRATA A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO, TENDO EM VISTA O PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS CUMULATIVOS REGIMENTAIS. NO MÉRITO, PELA APROVAÇÃO MINUTA DE RESOLUÇÃO DE CONSULTA PROPOSTA PELA CONSULTORIA TÉCNICA, COM A RESSALVA PROPOSTA NESTE PARECER.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Consulta**¹ formulada pelo **Sr. Érico Stevan Gonçalves**, Prefeito de Guarantã do Norte, solicitando manifestação deste Tribunal de Contas a respeito da possibilidade utilização de recursos públicos da parcela de 60% do FUNDEB para concessão de abono salarial a professores da educação básica, na hipótese em que o município tiver extrapolado o limite prudencial de gastos com pessoal, nos seguintes termos:

1) É possível a aplicação do limite de 60% do Fundeb no pagamento dos salários de professores da educação básica, por meio do abono salarial, estando o Município acima do limite prudencial estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal

1 Documento externo – doc. Digital nº 20707/2019.



2. A **Consultoria Técnica** emitiu o Parecer nº 14/2019², manifestando-se pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, pela aprovação da seguinte minuta de resolução de consulta:

Educação. Ensino Básico. Fundeb 60%. Concessão de abono salarial. LRF. Despesa com pessoal. Limite prudencial ultrapassado. Possibilidade. 1. É possível a concessão de abono salarial aos profissionais da educação básica, com recursos provenientes da parcela de 60% do Fundeb, quando o ente houver ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal, em razão das ressalvas contidas no art. 22, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Se em razão do abono salarial concedido o ente ultrapassar o limite máximo de despesa com pessoal, o gestor deverá observar o comando do art. 23, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal para eliminar o percentual excedente.

3. Vieram os autos para análise e manifestação ministerial, nos termos do art. 236 do RITCE/MT.

4. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

5. A Consulta consiste no mecanismo (decorrente da função consultiva das Cortes de Contas) posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde dúvidas quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, acerca de matéria de sua competência.

6. Para tanto, nos termos que dispõe o art. 232 do RITCE/MT, a consulta deve atender, **cumulativamente**, aos seguintes requisitos:

I- ser formulada por autoridade legítima;

² Documento digital nº 45835/2019.



- II- ser formulada em tese;
- III- conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;
- IV- versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas. (Grifo nosso).

7. É imprescindível, portanto, que a parte seja legítima para formular a consulta e que esta seja apresentada em tese, por meio de quesitos objetivos, além de versar sobre matéria de competência deste Tribunal de Contas.

8. No caso dos autos, o questionamento fora suscitado por parte legítima (Prefeito – art. 233, II, “a”³, RITCE/MT), em tese (não se tratando de caso concreto), com indicação precisa da dúvida e dispositivos legais (Lei n. 11.494/2007 - FUNDEB e Lei Complementar n. 101/2000 – LRF), sendo de competência desta Corte de Contas, já que se trata do processamento de despesa pública envolvendo recursos públicos municipais.

9. Diante do exposto, considerando que foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos nos incisos do art. 232 do RITCE/MT e, em consonância com o entendimento da Consultoria Técnica, este **Ministério Público de Contas** manifesta pelo **conhecimento** da presente Consulta.

2.2. Mérito

10. O **consulente** apresenta questionamento acerca da possibilidade de utilização de recursos da parcela de 60% do FUNDEB para concessão de abono salarial a professores, na hipótese em que o ente local tiver extrapolado o limite prudencial de gastos com pessoal, de que trata o art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

11. Para a **Consultoria Técnica**, seria possível a concessão de abono

3 Regimento Interno TCE/MT: Art. 233. Estão legitimados a formular consulta: (...) II. No âmbito municipal: a) prefeito (...)



salarial a professores, já que a LRF teria ressalvado do limite as despesas com aumentos decorrentes de decisão judicial, imposição legal e da revisão geral anual. Na ocasião, manifestou, ainda, que, caso seja extrapolado o limite máximo de gastos com pessoal, o ente teria de adotar medidas de recondução previstas no art. 23 da LRF.

12. Pois bem.

13. Inicialmente, é preciso registrar que é **incontroversa** a possibilidade de concessão de abono salarial a professores da educação básica, especialmente nos casos em que o total da remuneração do conjunto dos profissionais não alcançar o mínimo exigido de 60% do FUNDEB⁴.

14. É o que preceitua a Cartilha Nacional do MEC⁵:

7.14 – O que é o pagamento sob a forma de abono e quando ele deve ocorrer? **O abono é uma forma de pagamento que tem sido utilizada, sobretudo pelos Municípios, quando o total da remuneração do conjunto dos profissionais do magistério da Educação Básica não alcança o mínimo exigido de 60% (sessenta por cento) do FUNDEB. Esse tipo de pagamento deve ser adotado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente.** 7.15 – Quando há pagamento de abono, quem tem direito a recebê-lo? Os profissionais do magistério da Educação Básica.

4 Lei n. 11.494/2007: 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; II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica; III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

5 file:///C:/Users/juliano/Downloads/cartilha_fundeb_2.pdf, pág. 42 e seguintes.



15. Outro não tem sido o entendimento desta Corte de Contas, senão veja-se:

Resolução de Consulta nº 25/2008 (DOE, 10/07/2008). Educação. Ensino Básico. Fundeb 60%. **Concessão de abono salarial após o período eleitoral. Possibilidade, desde que em caráter provisório e excepcional. É possível a aplicação do limite de 60% do Fundeb no pagamento dos salários de professores da educação básica, por meio do abono salarial, desde que em caráter provisório e excepcional, após o período eleitoral.** grifou-se

16. Adentrando na análise do questionamento propriamente dito, verifica-se que a concessão de abono salarial por meio de lei revela a existência de **direitos subjetivos**⁶ aos destinatários da norma, no caso, professores do educação básica que estiverem em efetivo exercício no cargo.

17. A LRF, por sua vez, excluiu do limite prudencial de 95% a incidência de direitos subjetivos, como é o caso dos estabelecidos em lei, senão veja-se:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados** ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - **concessão de vantagem**, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, **salvo os derivados** de sentença judicial **ou de determinação legal** ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; grifou-se

18. Vale dizer: é possível a concessão de vantagens aos profissionais da educação básica, isto é, a efetivação de direitos subjetivos, ainda que tenha sido extrapolado o limite prudencial de gastos.

⁶ O **direito subjetivo** é a situação jurídica, consagrada por uma norma, através da qual **o titular tem direito a um determinado ato face ao destinatário**. Em geral, o direito subjetivo é consagrado por uma norma de direito que conduz a uma relação trilateral entre o titular, o destinatário e o objeto do direito CANOTILHO, Gomes. Curso de Direito Constitucional. 22ª ed. revista e atualizada por Samantha Meyer-Pflug. São Paulo. Malheiros, 2010.



19. O Superior Tribunal de Justiça – STJ, aliás, tem decidido que as limitações orçamentárias da LRF não podem servir de óbice à efetivação de direitos subjetivos, senão veja-se:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.078.044 - RN (2017/0061719-0)
RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA AGRAVANTE : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE PROCURADORES : RICARDO GEORGE FURTADO DE MENDONÇA E MENEZES - RN001665 ALVARO VERAS CASTRO MELO E OUTRO (S) - CE030393 AGRAVADO : IVONEIDE SANTOS DE FRANCA ADVOGADO : CAMILA ALEXSANDRA DA NOBREGA - RN013328 DECISÃO Trata-se de agravo manejado pelo ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE contra decisão que não admitiu recurso especial, este interposto com fundamento no art. 105, III, a, da CF, desafiando acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, assim ementado (fl. 222): EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CARGO DE ESPECIALISTA - SUPORTE PEDAGÓGICO, POLO II. CANDIDATA APROVADA DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS DO EDITAL. PRAZO DE VALIDADE DO CERTAME EXPIRADO. DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA. DESPESAS COM PESSOAL. RESTRIÇÕES DA LEI Nº 101/2000 QUE NÃO ALCANÇAM AQUELES DISPÊNDIOS ORIUNDOS DE DECISÕES JUDICIAIS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE EVIDENCIADO. PRECEDENTES DESTA CORTE DE JUSTIÇA E DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. Não foram opostos embargos declaratórios. Nas razões do recurso especial, a parte agravante aponta violação ao art. 22, parágrafo único, incisos I, II e IV da LC n.º 101/00. Sustenta, em síntese, que "à impetrante não pode ser concedida a nomeação e posse no cargo público, mesmo por decisão judicial, tendo em vista a subordinação deste ato aos ditames da mencionada lei complementar, que condicionam o provimento de cargo público à observância do limite prudencial nela fixada para pagamento com despesas de pessoal." (fl. 250). O Ministério Público Federal manifestou-se pelo conhecimento do agravo e pelo desprovimento do recurso especial (fls. 282/287). É o relatório. A irrisignação não merece prosperar. Inicialmente, a matéria pertinente ao art. 22, parágrafo único, incisos I, II e IV da LC n.º 101/00 não foi apreciada pela instância judicante de origem, tampouco foram opostos embargos declaratórios para suprir eventual omissão. Portanto, ante a falta do necessário prequestionamento, incide o óbice da Súmula 282/STF. **Ainda que assim não fosse, esta Corte, em hipóteses semelhantes, consagrou o entendimento de que "os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de fundamento para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor, sobretudo na hipótese de despesas decorrentes de decisão judicial, excluídas do limite de 60% (sessenta por cento) fixado para os Municípios por força do**



disposto no art. 19, § 1o., IV da Lei Complementar 101/2000" (REsp 1.306.604/AL, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Dje 06/03/2014). A propósito: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. REAJUSTES REMUNERATÓRIOS ESTABELECIDOS EM LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. DESCUMPRIMENTO. LRF. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS. INAPLICABILIDADE. **1. A jurisprudência deste Tribunal Superior proclama que os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que tange às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor público, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei.** Precedentes: AgRg no AREsp 547.259/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, Dje 01/09/2014; AgRg no REsp 1.433.550/RN, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Dje 19/08/2014; EDcl no AREsp 58.966/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, Dje 15/06/2012; AgRg no AREsp 464.970/RN, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, Dje 12/12/2014. **2.** Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 469.589/RN, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/02/2015, Dje 05/03/2015) Anotem-se, ainda, as seguintes decisões monocráticas: AREsp 881.180/AL, Rel. Ministro Humberto Martins, Dje 13/04/2016; AREsp 813.736/AL, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Dje 03/03/2016 e AREsp 803.406/AL, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Dje 17/12/2015. Ante o exposto, nego provimento ao agravo. Publique-se. Brasília, 19 de abril de 2017. MINISTRO SÉRGIO KUKINA Relator(STJ) - AREsp: 1078044 RN 2017/0061719-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Publicação: Dj 25/04/2017)

20. Três ponderações se impõem, todavia.
21. A primeira delas, consistente na observância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), estabelece que a concessão de direitos subjetivos que tenham repercussão no aumento de gastos públicos deve se dar por meio de lei formal, isto é, aprovada pelo Parlamento.
22. A segunda delas: que a concessão seja em caráter provisório, em conformidade com a Resolução de Consulta n. 25/2008.
23. A terceira delas, por fim, se refere a eventual descumprimento do limite máximo de gastos como decorrência da concessão do abono salarial. Nesse caso, o Gestor deverá adotar medidas de recondução dos gastos ao limite



orçamentário definido na LRF, senão veja-se:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.** grifou-se

24. Esse é o entendimento deste Tribunal, senão veja-se:

Resolução de Consulta nº 53/2010 - Processo nº 141020/2009

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDOLÂNDIA. CONSULTA. DESPESA. LIMITE. DESPESA COM PESSOAL. CÁLCULO. ADEQUAÇÃO AO LIMITE. ADOÇÃO DAS MEDIDAS CABÍVEIS. 1) Tendo o Poder ou órgão atingido o limite prudencial de 95% da despesa com pessoal, sujeita-se às vedações impostas pelo art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no caso em que se verificar que os percentuais de gasto excederam aos limites máximos previstos na LRF, o gestor deverá aplicar as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Em ambos os casos as vedações e/ou medidas serão observadas independentemente de notificação dos órgãos de controle interno ou externo. 2) As medidas previstas no § 3º do art. 169 devem ser adotadas sucessivamente, iniciando-se pela redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo. A Lei 9.801/99, que disciplina a perda de cargo público por servidor estável em razão de excesso de despesa com pessoal, é de observância obrigatória por todos os entes federados, sendo inconstitucionais quaisquer outras medidas emitidas em desacordo com essa norma pelas demais unidades da federação. Quando a exoneração parcial dos servidores não estáveis (...)

25. Assim, concorda-se com a aprovação da minuta de resolução proposta pela Consultoria Técnica, com a ressalva contida no item 3, ora proposto:

Educação. Ensino Básico. Fundeb 60%. Concessão de abono salarial. LRF. Despesa com pessoal. Limite prudencial ultrapassado. Possibilidade. 1. É possível a concessão de abono salarial aos profissionais da educação básica, com recursos provenientes da parcela de 60% do Fundeb, quando o ente houver ultrapassado o



limite prudencial de gastos com pessoal, em razão das ressalvas contidas no art. 22, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Se em razão do abono salarial concedido o ente ultrapassar o limite máximo de despesa com pessoal, o gestor deverá observar o comando do art. 23, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal para eliminar o percentual excedente. **3. A concessão de abono salarial por meio de lei formal, em todo o caso, deve observar o inteiro teor da Resolução de Consulta n. 25/2008.**

3. CONCLUSÃO

26. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, em consonância com o art. 1º, XVII e art. 48 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar nº 269/2007) c/c art. 236 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 14/2007), manifesta-se:

a) pelo **conhecimento** da presente Consulta ante o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, com fulcro nos art. 48 da Lei Orgânica do TCE/MT e art. 232 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela **aprovação da proposta de Resolução de Consulta** apresentada pela Consultoria Técnica, conforme regra o art. 81, IV do Regimento Interno do TCE/MT, com a ressalva contida no item 3:

Educação. Ensino Básico. Fundeb 60%. Concessão de abono salarial. LRF. Despesa com pessoal. Limite prudencial ultrapassado. Possibilidade. 1. É possível a concessão de abono salarial aos profissionais da educação básica, com recursos provenientes da parcela de 60% do Fundeb, quando o ente houver ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal, em razão das ressalvas contidas no art. 22, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Se em razão do abono salarial concedido o ente ultrapassar o limite máximo de despesa com pessoal, o gestor deverá observar o comando do art. 23, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal para eliminar o percentual excedente. 3. A concessão de abono salarial por meio de lei formal, em todo o caso, deve observar o inteiro teor da Resolução de Consulta n. 25/2008.

É o Parecer.



Ministério Público de Contas, Cuiabá, 20 de março de 2019.

(assinatura digital⁷)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

⁷ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.