



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE JACARACI**

**PROCESSO Nº 00133e22**

**PARECER Nº 00116-22**

**EMENTA: CONSULTA. NOVO FUNDEB. LEI Nº 14.113/20. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.276/21. PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA. DESTINAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 70%. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA. RECLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL DOS PROFISSIONAIS PARA APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ÍNDICE CONSTITUCIONAL.**

1) Da análise dos contornos jurídicos a respeito da Lei nº 14.276/2021, publicada no Diário Oficial da União em 28/12/2021, que alterou a Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), verifica-se que o novo conceito de profissionais da educação básica permite o pagamento de, no mínimo, 70% dos recursos do FUNDEB àqueles profissionais descritos no art. 26, §1º, II, desde que estejam em efetivo exercício nas redes de ensino. Por outro lado, autoriza o pagamento de psicólogos e assistentes sociais, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, com a parcela dos 30% do FUNDEB.

2) Com relação aos reflexos contábeis, tendo em vista o princípio da anualidade orçamentária, consoante disciplinado no artigo 34, da Lei nº 4.320/64 e a vigência do novo conceito de profissionais da educação básica no exercício financeiro de 2021, previsto na Lei nº 14.276/2021, entende esta Unidade Jurídica pela possibilidade da utilização do novo rol de profissionais da educação básica, para fins de reclassificação contábil e apuração dos índices legais, no âmbito desta Corte de Contas, tendo em vista que, no momento do encerramento dos registros das despesas e cômputo do cumprimento dos percentuais vigorava no ordenamento jurídico a definição trazida pela legislação publicada em 28 de dezembro de 2021.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Antonio Carlos Freire de Abreu, Prefeito do Município de Jacaraci/BA, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 00133e22, através da qual solicita-nos informações sobre “*utilização dos recursos FUNDEB 70% (setenta por cento) no exercício de 2021*”.

Diante dos fatos narrados, questiona-nos o seguinte:

“Venho por intermédio deste consulta a V.Exa. **se as despesas pagas aos profissionais de educação, a saber: auxiliar/Assistente Educacional; Profissionais que exercem funções de secretaria escolar, alimentação escolar (merendeiras), apoio administrativo (porteiros, agente administrativo, digitador) multimeios didáticos e infraestrutura e profissionais que atuam na realização das atividades requeridos nos ambientes de secretaria, de manutenção em geral (zeladores, auxiliar de serviços gerais), computadas na fonte de 19 (FUNDEB 30%) de janeiro a dezembro 2021, serão consideradas para fins do percentual previsto no Art. 26 da Lei nº. 14.113 (FUNDEB 70%).**”

Em caráter preliminar, importante registrar que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, **por força do artigo 3º, §4º, da Res. TCM nº 1.392/2019 - Regimento Interno, são confeccionados sempre em tese**, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado, inclusive os vivenciados pelo Município de Jacaraci.

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Feita tal explanação, passa-se a traçar os esclarecimentos jurídicos necessários sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB, sob a perspectiva da nova Lei nº 14.113/2020, recentemente alterada pela Lei nº 14.276/2021.

O direito à educação, alçado em sede constitucional como direito social (art. 6º, caput), ganhou novos contornos jurídicos com a Emenda Constitucional nº 108/2020, que previu de forma definitiva, dentre outras questões, o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, com vistas a universalização, melhoria da qualidade e equidade da educação no país.

Assim consignou o art. 212 – A, incluído pela EC 108/2020:

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:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, 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;

A Emenda Constitucional nº 108/2020 tornou permanente o FUNDEB e instituiu mudanças na sistematização do tema, traduzidas, em breve síntese, na ampliação dos investimentos e na maior eficiência na alocação de recursos. O chamado 'Novo FUNDEB' foi regulamentado pela Lei nº 14.113/20, recentemente alterada pela Lei nº 14.276/21, e pelo Decreto nº 10.656/21.

A citada Emenda aumentou ainda a vinculação remuneratória do Fundo, de 60% para 70%, realçando a importância dos recursos humanos na atividade educacional (art. 212-A, inc. XI, CF). Soma-se ao destaque dado aos gastos remuneratórios, a ampliação do rol de profissionais que poderão ser incluídos para o cálculo do novo percentual a ser aplicado a partir de 2021.

A Lei nº 14.276/21, publicada no Diário Oficial da União em 28/12/2021, alterou dispositivos da Lei nº 14.113/20, que regulamenta o FUNDEB, destacando neste momento, a ampliação do conceito de profissionais de educação, consoante nova redação do artigo 26, que textualmente consignou:

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

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: [\(Transformado em § 1º pela Lei nº 14.276, de 2021\)](#)

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

**II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)**

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

Com efeito, depreende-se da inteligência do dispositivo em tela, que o Gestor Público, ordenador de despesas, deverá aplicar o percentual de no mínimo 70% de todo o recurso repassado via FUNDEB para o fim específico de remunerar os profissionais da educação básica, assim conceituados no dispositivo em relevo.

Ademais, imperioso pontuar que a Lei nº 14.276/2021 incluiu na Lei do novo Fundeb o artigo 26-A, que autoriza o pagamento dos profissionais portadores de diploma de curso superior nas áreas de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, com a parcela relativa aos 30% do Fundeb, vejamos:

Art. 26-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão remunerar, com a parcela dos 30% (trinta por cento) não subvinculada aos profissionais da educação referidos no inciso II do § 1º do art. 26 desta Lei, os portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, nos termos da [Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019](#), observado o disposto no caput do art. 27 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021\)](#)

Deste modo, da leitura dos dispositivos em apreço, infere-se que a publicação da recente Lei nº 14.276/2021, que alterou a Lei nº 14.113/2020, ampliou o conceito de profissionais da educação básica, permitindo o pagamento de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB, àqueles profissionais descritos no art. 26, § 1º, II, desde que estejam em efetivo exercício nas redes de ensino.

Por outro lado, permite-se o pagamento de psicólogos e assistentes sociais, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, com a parcela dos 30% do FUNDEB.

Nesse contexto, foram as considerações emitidas pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM, na Nota Técnica nº 40/2021, de 28 de dezembro de 2021:

**CONCEITO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO: ART. 26 DA LEI DO FUNDEB**

Passam a ser considerados no cômputo dos 70% todos os profissionais da educação, em efetivo exercício nas escolas e nos órgãos de educação básica, independentemente de sua formação.

Fixadas tais premissas e analisando a temática do questionamento do Consulente, cabem nos tecer breves esclarecimentos acerca da aplicabilidade do novo conceito de profissionais da educação trazido pela Lei nº 14.276/2021 e a possibilidade de reclassificação contábil desses profissionais no exercício financeiro de 2021, para fins de apuração do atingimento do percentual previsto na Lei.

Registre-se, porque necessário, que, dos termos em que a Consulta foi redigida, depreende-se que a dúvida do Consulente envolve, além da matéria jurídica diante das alterações trazidas pela recente Lei, aspectos contábeis relativos à apuração do percentual com gastos do Fundeb utilizado para pagamento dos profissionais da educação. Isso porque o cerne do questionamento versa sobre a possibilidade ou não de alteração nos sistemas de controle com relação ao reenquadramento desses profissionais no exercício de 2021 para cômputo do percentual previsto em Lei. Logo, as considerações emitidas neste opinativo serão traçadas com base nesse contexto fático.

Dito isso, tendo em vista os aspectos contábeis do registro de pagamento de despesas contraídas em um exercício financeiro e a reclassificação dos profissionais da educação básica diante do novo conceito trazido pela Lei 14.276/2021, relevante citar o parecer emitido pela Superintendência de Controle Externo desta Corte de Contas, destacando trechos eminentemente contábeis acerca da alteração do cadastro dos profissionais, vejamos:

“(…) o registro do pagamento de uma despesa em determinado exercício financeiro é **um fato contábil** e não um ato jurídico. A reclassificação dos pagamentos realizados com os recursos do FUNDEB no exercício de 2021 não altera o pagamento do realizado ao servidor, ato jurídico que se mantém incólume.

(…)

Frisa-se que apesar de o controle ser bimestral através da publicação do RREO, nos termos do art. 72 da LDB, a apuração da aplicação mínima dos recursos

destinados à Educação e suas respectivas subvinculações, nos termos do art. 212 da Constituição se dá anualmente.

Assim, pelo princípio da anualidade orçamentária, segundo o qual, nos termos do art. 2º e 34 da Lei nº 4320/64, a arrecadação das receitas e a execução das despesas previstas no orçamento devem se referir a um exercício financeiro que, por sua vez, coincide com o ano civil, isto é de 01 de janeiro a 31 de dezembro, ao ser editada no exercício financeiro de 2021 a Lei nº 14.276/21 deve ser aplicada em todo exercício financeiro, uma vez que seu impacto se assemelha a uma mudança de tratamento contábil de reconhecimento, pois **altera o reconhecimento** dos pagamentos para fins de apuração da subvinculação constitucional mínima.

(...) a **inovação legislativa atingirá apenas os efeitos futuros** (reclassificação contábil para fins da apuração anual da subvinculação mínima de 70% a ser apresentada no RREO do 6º Bimestre até 31 de janeiro de 2022) **de atos pretéritos** (pagamento de servidores vinculados à educação realizados durante o exercício financeiro de 2021).

(...) trata-se apenas de uma reclassificação contábil que pode ser feita até a publicação do RREO que, nos termos do art. 52, *caput*, da LC nº 101/00 deve ocorrer 30 dias após o encerramento de cada bimestre, momento em que se verificará o cumprimento do índice constitucional.

(...)

Veja que o fato previsto na norma é que 70% dos recursos anuais totais do Fundeb seja destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Logo, como o exercício financeiro não tinha sido encerrado quando da entrada em vigor da Lei nº 14.276/21 e a apuração do cumprimento da subvinculação mínima se dá no RREO do 6º, bimestre, cujo prazo para encerramento e publicação só se daria no exercício seguinte à entrada em vigor (...)"

Em sentido semelhante, o Ex-Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Flavio Corrêa de Toledo Junior, em artigo publicado no site [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br)<sup>1</sup>, a respeito do princípio da anualidade orçamentária e a aplicação do Fundeb, explica o seguinte:

"De outro lado, a aplicação do Fundeb se orienta, com vigor, pela anualidade da lei orçamentária, ou seja, o atendimento, ou não, dos 70% remuneratórios, é verificado, de modo definitivo, terminativo, em 31 de dezembro de cada ano civil. Então, pode-se, nos 11 primeiros meses do exercício, despender percentual inferior aos 70%, contanto que, em dezembro, o ente federado compense a lacuna, pagando, por exemplo, o 13º salário aos servidores do ensino.

O mesmo se dá com outros mínimos constitucionais, como os da Educação (25%) e Saúde (15%), em que os municípios não precisam, necessariamente, satisfazê-los a cada mês, desde que os atendam, integralmente, ao final do exercício financeiro. ***Eis a eficácia do princípio da anualidade orçamentária.***

Não por acaso, a lei de regência do novo Fundeb (14.113/2020) dispõe que o Fundeb seja despendido ao longo de todo o ano de recebimento:

1 <https://ftoledojr14.jusbrasil.com.br/artigos/1352932245/mais-servidores-nos-70-do-fundeb-o-que-prevalece-a-anualidade-orcamentaria-ou-a-data-da-publicacao-da-lei-14276-2021#comments>

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

De mais a mais, a essência financiadora do Fundeb se orienta em valores gastos, em cada ano civil, com os estudantes da educação básica, além do que é anual o censo que resulta no coeficiente a ser recebido por cada estado e município.

Em suma, se os governos dispõem de 12 meses para utilizar os 70% do Fundeb, há de se respeitar, dentro do mesmo exercício financeiro, a plena inserção dos outros servidores naquele piso remuneratório, pois foi isto determinado em lei publicada sob a vigência da lei orçamentária de 2021.”

Da leitura das considerações em relevo, tendo em vista o princípio da anualidade orçamentária, disposto no artigo 34, da Lei nº 4.320/64 - “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil”, e a ocorrência da publicação da Lei nº 14.276/2021, que alterou o conceito de profissionais da educação básica, ainda no exercício financeiro de 2021, ou seja, em momento anterior ao encerramento da apuração do cumprimento do percentual mínimo exigido em Lei, depreende-se que, por tratar-se de fato puramente contábil, em tese, no âmbito desta Corte de Contas, não haveria óbice para a reclassificação contábil dos profissionais da educação básica.

Dizendo de outro modo, diante da vigência do novo conceito de profissionais da educação básica no exercício financeiro de 2021, entende esta Unidade Jurídica, após os esclarecimentos relativos aos aspectos contábeis de apuração diante da classificação dos gastos com os recursos do Fundeb, pela possibilidade da utilização do novo rol de profissionais da educação básica para fins de reclassificação e contabilização dos índices legais, no seio deste TCM/BA, tendo em vista que, no momento do encerramento dos registros das despesas e apuração do cumprimento dos percentuais, vigorava no ordenamento jurídico a definição trazida pela legislação publicada em 28 de dezembro de 2021.

Diante de todo o exposto, conclui-se o seguinte:

1) Da análise dos contornos jurídicos a respeito da Lei nº 14.276/2021, publicada no Diário Oficial da União em 28/12/2021, que alterou a Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), verifica-se que o novo conceito de



profissionais da educação básica permite o pagamento de, no mínimo, 70% dos recursos do FUNDEB àqueles profissionais descritos no art. 26, § 1º, II, desde que estejam em efetivo exercício nas redes de ensino. Por outro lado, autoriza o pagamento de psicólogos e assistentes sociais, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, com a parcela dos 30% do FUNDEB.

2) Com relação aos reflexos contábeis, tendo em vista o princípio da anualidade orçamentária, consoante disciplinado no artigo 34, da Lei nº 4.320/64, e a vigência do novo conceito de profissionais da educação básica no exercício financeiro de 2021, previsto na Lei nº 14.276/2021, entende esta Unidade Jurídica pela possibilidade da utilização do novo rol de profissionais da educação básica, para fins de reclassificação contábil e apuração dos índices legais, no âmbito desta Corte de Contas, tendo em vista que, no momento do encerramento dos registros das despesas e cômputo do cumprimento dos percentuais vigorava no ordenamento jurídico a definição trazida pela legislação publicada em 28 de dezembro de 2021.

Por derradeiro, relevante pontuar que, tendo em vista as discussões que permeiam a matéria abordada neste opinativo, diante das recentíssimas alterações trazidas pela Lei nº 14.276/2021, deve o Ente Municipal estar atento a expedição das diretrizes e orientações técnicas emanadas pelos Órgãos competentes, dentre eles, Ministério da Educação, FNDE e INEP, com vistas a garantir a conformidade de sua atuação governamental com a nova Lei do FUNDEB.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com as normas vigentes à época deste parecer, o que não substitui a necessidade de acompanhamento, por parte do interessado, da evolução jurisprudencial sobre o tema.

É o parecer. À consideração superior.

Em, 28 de janeiro de 2022.

Flavia Scolese Ribeiro  
Assessora Jurídica