

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE OUROLÂNDIA

PROCESSO Nº 01115e22

PARECER Nº 00267-22

EMENTA: CONSULTA. FUNDEB. LEI Nº 14.113/20. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.276/21. PAGAMENTO DE ABONO AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO. ATINGIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 70% DOS RECURSOS DO FUNDEB.

1) No ano de 2021, não é possível o adimplemento de abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, nem mesmo com a finalidade de atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB, exceto no caso de existência de sentença judicial transitada em julgado ou de Lei autorizativa (vigente e compatível com o ordenamento jurídico pátrio) anterior a publicação da Lei Complementar nº 173/2020.

2) No caso de utilização de até 10% dos recursos do FUNDEB de um exercício financeiro para o outro, consoante disciplinado no art. 25, §3º da Lei nº 14.113/2020, os respectivos valores serão incorporados no orçamento do exercício financeiro subsequente, aplicando-se, por consequência, a regra do empenho prevista na Lei nº 4.320/64.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. José Raimundo Araújo de Souza, Prefeito do Município de Ourolândia, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 01115e22, questionando:

“(i) É possível o pagamento de abono/rateio para atingir o índice de 70% relativo ao ano 2021 em 2022?”

“(ii) O art. 26 da Lei nº 14.133/2020, que permite o pagamento de abono/rateio, pode ser aplicado, vez que nesse período há vedação expressa da Lei Complementar 173/2020?”

Em caráter preliminar, registra-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.

Portanto, **as orientações lançadas neste opinativo são dissociadas da realidade vivenciada no âmbito do Município de Ourolândia.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Inicialmente, cumpre registrar que 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 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vistas a universalização, melhoria da qualidade e equidade da educação no país.

Nesse sentido, eis o teor do artigo 212-A da Constituição Federal, incluído pela EC nº 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;

(...)

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 desta Constituição suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerados para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V do caput deste artigo;

(...)

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos

previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; (grifos aditados)

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 (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.

Feitas tais considerações preliminares, com o intuito de elucidar as questões de forma mais didática, passaremos a tecer os esclarecimentos necessários em tópicos individuais, analisando isoladamente cada questionamento formulado pelo Consulente.

Adentrando nas indagações da presente consulta, qual seja, “ **O art.26 da Lei nº 14.133/2020, que permite o pagamento de abono/rateio, pode ser aplicado, vez que nesse período há vedação expressa a Lei Complementar 173/2020**”, vale acrescentar que o § 2º do artigo 26 da Lei nº 14.113/2020, incluído pela Lei nº 14.276/2021 dispõe que:

“Art. 26. (...)

(...)

§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial.”

Desta forma, entende-se que a concessão do abono previsto na citada Lei nº 14.276/21, ainda que realizada no início do exercício financeiro, deverá revestir-se na forma de benefício ao servidor, adotando-se critérios objetivos para o seu recebimento que visem a valorização da carreira, afastando-se a hipótese de ser uma mera distribuição

indiscriminada, sob a justificativa de “sobras de recursos”, na medida em que, em verdade, neste momento (início do exercício), sequer há que se falar em “sobras”.

Daí se infere que, a intenção do legislador foi criar alternativas para o Gestor atingir o percentual mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, possibilitando a sua aplicação na forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial, devendo ser observados alguns pressupostos, conforme a seguir especificados.

Para tanto, é relevante pontuar que, em atendimento ao princípio da legalidade, no âmbito da Administração Pública, a concessão de direitos ou criação de benefícios depende de Lei autorizativa. Nesse diapasão, Maria Sylvia Zanella di Pietro, em “Direito Administrativo”, 21ª edição, Editora Atlas, página 63, leciona que “(...) a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”.

Ocorre que, muito embora a autorização prevista no artigo 26, § 2º, da Lei nº 14.113/2020 esteja em consonância com o princípio da legalidade, deve a Administração, especificamente para fins de pagamento na forma de abono (parcela alvo do questionamento do Consulente), por intermédio de norma local, disciplinar, de forma clara e objetiva, a rubrica, os correlatos valores e os requisitos a serem cumpridos para fins de recebimento da citada verba, observando-se os princípios da razoabilidade e da supremacia do interesse público.

Dizendo de outro modo, a concessão do abono, bem como as demais formas previstas na legislação, deverá estar amparada em norma local, que estabelecerá critérios objetivos para o seu recebimento, a título exemplificativo, atingimento de metas, pagamento por produtividade do profissional, alcance de determinada qualificação, observando-se o objetivo primordial do Fundo, que é a valorização da carreira.

Assim, como forma de esclarecimento, no ano de 2022, para fins de atingimento do percentual mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB

destinados ao pagamento de remuneração aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, é possível o pagamento de abono aos profissionais da educação básica.

Em caso de pagamento do abono tratado na Lei nº 14.276/2021 aos profissionais da educação básica em efetivo exercício sem a observância do quanto exposto anteriormente, tal irregularidade será examinada no momento oportuno, à luz de todas as especificidades atinentes ao caso concreto, cabendo ao Conselheiro Relator definir as penalidades a serem porventura aplicadas.

Ademais, registra-se, porque necessário, que o abono tratado neste opinativo envolve aquele regulamentado pela Lei nº 14.276/2021. Logo, as orientações traçadas não abarcam a situação costumeira, excepcional e momentânea utilizada pelos Municípios de distribuir indiscriminadamente as “sobras” dos recursos do FUNDEB para os profissionais da educação, a qual ocorria, comumente, no final do exercício financeiro para fins de atingimento do percentual mínimo exigido de 70%.

Isso porque, as eventuais “sobras” utilizadas para fins de “rateio” ou “abono”, antes da regulamentação da recente Lei, era uma prática que, embora recorrente, segundo a orientação do FNDE, deveria ser evitada e desestimulada, por não refletir a principal finalidade do Fundo, que é a efetiva valorização dos profissionais da educação, além de não existir previsão legal para justificar e amparar tal medida.

Por fim, respondendo objetivamente o quanto questionado pelo Consultante, em que pese a Lei nº 14.276/2021, que alterou a Lei no novo FUNDEB, para incluir, dentre outros pontos, a possibilidade de pagamento de reajuste salarial sob a forma de abono, tenha sido publicada em 28 de dezembro de 2021, dispondo o seu artigo 2º sobre a sua vigência a partir de tal data, no ano de 2021, salvo no caso de existência de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à publicação da Lei Complementar nº 173/2020, não há que se falar em possibilidade de pagamento de abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, ainda que para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB.

Por outro lado, no que pertine ao questionamento referente ao pagamento de abono nos seguintes termos: “**É possível o pagamento de abono/rateio para atingir o índice de 70% relativo ao ano 2021 em 2022?**”, infere-se que o Consulente questiona sobre a previsão contida no art. 25, §3º da Lei nº 14.113/20, que autoriza que até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta do FUNDEB sejam utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, haja vista conter no corpo da peça inicial, menção a existência de “saldo para rateio”; devendo o gestor atentar-se ao quanto autorizado no texto legal.

De início, cumpre-nos esclarecer que a Lei nº 4.320/64, que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados dos Municípios e do Distrito Federal, em seu artigo 71, dispõe que:

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.

Demais disso, em conformidade com o disposto no artigo 34, ainda da Lei nº 4.320/64, “**O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.**” Nesse diapasão, impende destacar que o **princípio da anualidade** encontra-se presente em toda a dinâmica do Fundo, considerando que os parâmetros que o disciplinam são baseados em periodicidade anual (valor por aluno, valor mínimo, matrículas, etc.), em consonância com a aplicação mínima de impostos e transferências vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na forma do artigo 212 da Constituição Federal.

Destarte, sendo **os recursos do FUNDEB** originários de parcela dos impostos e transferências vinculados à educação, via de consequência, também **se submetem a essa regra geral da anualidade**. Assim, tanto a programação orçamentária quanto a execução financeira devem ocorrer de forma que:

- 25% (vinte e cinco por cento) das receitas de impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios sejam aplicados na educação no ano em que são disponibilizadas para utilização;
- 70% (sessenta por cento) do valor repassado (creditado) à conta do FUNDEB sejam efetivamente aplicados na remuneração dos profissionais da educação

básica no mesmo exercício em que os valores financeiros são repassados.

Com relação ao período de aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB, a Lei nº 14.113/20, artigo 25, assim preconiza:

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.

Com efeito, nos termos do artigo 25 da nova Lei do FUNDEB, os recursos do FUNDEB, inclusive aqueles oriundos da Complementação da União, serão utilizados pelos Entes Federados, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, consoante o artigo 70 da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, não importando o exercício financeiro a que se referem.

A exceção a essa regra limita-se à permissão de que até 10% (dez por cento) do valor total repassado à conta FUNDEB, no ano, inclusive a parcela relativa à complementação da União, sejam aplicados no primeiro quadrimestre do ano subsequente, artigo 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020, devendo ser objeto de abertura de crédito adicional, no seu orçamento, com a efetivação do pagamento no decorrer do primeiro quadrimestre.

No âmbito deste Tribunal de Contas a matéria está disciplinada através da **Resolução nº 1.430/2021**, que dispõe o seguinte:

SEÇÃO III

Da Aplicação dos Recursos do Fundeb

Art. 15. Os recursos do Fundo, inclusive aqueles originários da complementação da União, serão utilizados pelos municípios no exercício financeiro em que lhes forem creditados, no âmbito de sua atuação prioritária, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 e no art. 5º desta Resolução, observando a ação redistributiva em relação a suas escolas, nos termos do § 6º do art. 211 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Até 10% (dez por cento) dos recursos mencionados no caput deste artigo poderão ser aplicados no primeiro quadrimestre do exercício

subsequente àquele em que se deu o crédito, mediante abertura de crédito adicional, vedado o pagamento de despesa de exercício anterior.

Portanto, de acordo com a mencionada Resolução, **é vedado o pagamento de DEA – Despesas de Exercícios Anteriores, com recursos do FUNDEB, inclusive aqueles oriundos de complementação por parte da União.**

Sobre o tema, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Edição asseverou:

1.3. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

A regulamentação do Fundeb dispõe que os recursos deverão ser aplicados na forma do art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) , de forma que pelo menos 70% seja direcionado ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício no respectivo ente governamental, e o restante (de até 30%) seja aplicado em outras ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica, sendo vedada sua utilização nas despesas citadas em seu art. 71. Para controle dos percentuais legais, orienta-se a utilização das fontes ou destinações de recursos combinadas com o marcador que identifica as despesas referentes ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Outra particularidade estabelecida pelo regramento do Fundeb diz respeito à utilização dos recursos do fundo, que devem ser totalmente utilizados durante o exercício em que forem creditados. **Admite-se, porém, que eventual saldo não comprometido, de até 10% do valor total repassado no exercício, seja utilizado no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.** Para maiores detalhes sobre a contabilização orçamentária, consulte a Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários (PCO) deste Manual. (g.n.)

Como sabido, vige no Direito Financeiro o princípio da anualidade orçamentária, expressamente previsto na Lei nº 4.320/64 em seu art. 2º, caput, parte final.

Para adequada definição do princípio aqui invocado, colhe-se as lições trazidas no site do Congresso Nacional¹:

“O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, chamado exercício financeiro, e que corresponde ao civil. **A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinário autorizados nos últimos quatro meses do exercício, que podem ser reabertos nos limites de seus saldos, no ano seguinte, incorporando-se ao orçamento do exercício subsequente.**

O exercício financeiro é o período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA. O § 5º do art. 165 da CF 88 refere-se à existência de uma lei orçamentária anual. Conforme o art. 2º e 34 da Lei nº 4.320, de 1964, o orçamento é anual e o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro). (grifos nossos)

Sob essa perspectiva, as novas despesas realizadas no exercício subsequente à entrada dos recursos do FUNDEB, com fulcro no art. 25, §3º da nova Lei do Fundeb, serão

1 <https://www2.camara.leg.br/principio-da-uniao/princip/entenda/cursopo/principios>

incorporadas ao exercício da data do empenho, seguindo sistemática adotada no direito financeiro/orçamentário.

No mesmo sentido é o posicionamento do Ministério da Educação, exposto no Caderno Perguntas e Respostas: Novo FUNDEB:

5.4. Os recursos do Fundeb podem ser utilizados para pagamento de despesas realizadas em outros exercícios financeiros?

De acordo com o art. 25 da Lei nº14.113/20, os recursos do Fundeb, inclusive as complementações da União, devem ser utilizados no exercício financeiro em que são creditados. Tendo em vista o princípio da anualidade, a regra é que os recursos sejam utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos.

Por essa razão, eventuais débitos de exercícios anteriores (Despesas de Exercícios Anteriores - DEA), por exemplo, pagamento de precatórios, em regra, deve ser pago com outros recursos que não sejam originários do Fundeb.

Diferente das DAE, os débitos inscritos como Restos a Pagar, em observância ao regime de competência e nos termos do art. 36 da Lei nº 4.320, de 1964, podem ser custeados com recursos do Fundeb, **uma vez que considera o exercício financeiro do empenho** (exemplo: Despesas empenhadas até 31/12/2021 são consideradas como utilizadas no exercício de 2021 e devem ser pagas com os recursos desse exercício).

Além dessa hipótese, o art. 25, §3º da Lei nº 14.113/20 prevê a chamada parcela diferida que corresponde a até 10% dos recursos do Fundeb e das complementações e podem ser utilizados até o 4º mês do ano seguinte, mediante a abertura de crédito adicional. (g.n)

Caderno Perguntas e Respostas: Novo FUNDEB; Ministério da Educação; FNDE; Governo Federal; Outubro de 2021.

Portanto, depreende-se do quanto anteriormente exposto que no caso de utilização de até 10% dos recursos do FUNDEB de um exercício financeiro para o outro, consoante disciplinado no art. 25, §3º da Lei nº 14.113/2020, os respectivos valores serão incorporados no orçamento do exercício financeiro subsequente, aplicando-se, por consequência, a regra do empenho prevista na Lei nº 4.320/64.

Dizendo de outro modo, a título exemplificativo, a hipótese excepcional abarcada pela Lei do Novo Fundeb, que permite que até 10% do valor total repassado à conta FUNDEB do exercício de 2021, seja aplicado no primeiro quadrimestre de 2022, mediante abertura de crédito adicional, pela regra orçamentária irá compor o orçamento de 2022, uma vez que pertencem ao exercício financeiro de 2022 as despesas nele empenhadas (art. 35, II da Lei nº 4.320/64).

Reitera-se, porque necessário, que ao adotar a possibilidade de utilização de até 10% dos recursos do FUNDEB de um exercício financeiro para o outro, consoante disciplinado no art. 25, §3º da Lei nº 14.113/2020, não há que se falar em “sobras” de recursos do exercício anterior, uma vez que tais valores incorporam-se ao orçamento do exercício financeiro seguinte.

Diante de todo o exposto, neste primeiro momento, tendo em vista as recentes alterações trazidas pela Lei nº 14.276/2021, entende esta Unidade Jurídica que:

1) No ano de 2021, não é possível o adimplemento de abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, nem mesmo com a finalidade de atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB, exceto no caso de existência de sentença judicial transitada em julgado ou de Lei autorizativa (vigente e compatível com o ordenamento jurídico pátrio) anterior a publicação da Lei Complementar nº 173/2020;

2) No caso de utilização de até 10% dos recursos do FUNDEB de um exercício financeiro para o outro, consoante disciplinado no art. 25, §3º da Lei nº 14.113/2020, os respectivos valores serão incorporados no orçamento do exercício financeiro subsequente, aplicando-se, por consequência, a regra do empenho prevista na Lei nº 4.320/64;

3) Nesta senda, os valores correspondentes aos 10% “reanejados” para o exercício subsequente poderão ser utilizados nos moldes estabelecidos pela Lei nº 14.276/21, que autoriza a concessão de “reajuste salarial”, na forma de abono para fins de atingimento do percentual mínimo de 70% dos recursos anuais totais do FUNDEB destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, desde que observados os critérios anteriormente citados.

Em outras palavras, a concessão do abono previsto na Lei nº 14.276/21, ainda que realizada no início do exercício financeiro, deverá revestir-se na forma de benefício ao servidor, adotando-se critérios objetivos para o seu recebimento, que visem a valorização da carreira, afastando-se, portanto, da hipótese de mera distribuição indiscriminada, sob

a justificativa de “sobras de recursos”, na medida em que, em verdade, neste momento (início do exercício), sequer há que se falar em “sobras”.

Por fim, 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.

Salvador, 04 de março de 2022.

Cristina Borges dos Santos
Assessora Jurídica