

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA
AJU: ASSESSORIA JURÍDICA
ORIGEM: CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO
PROCESSO Nº 17397e21
PARECER Nº 01950-21

CONSULTA. FUNDEB. AUXILIO
TECNOLÓGICO. DEMAIS
QUESTIONAMENTOS. CONSIDERAÇÕES.

O gestor somente pode utilizar os recursos do FUNDEB nas hipóteses previstas no art. 70 da Lei de diretrizes e bases da educação nacional, observando o âmbito de atuação prioritária do município. Inteligência do art. 25 da Lei nº 14.113/20. Malgrado a relevância da ação pretendida, não há que se falar na utilização dos recursos sob exame para fins de quitação de parcelas indenizatórias a professores a título de auxílio tecnológico, haja vista a inexistência de autorização no citado artigo 70 da LDB neste sentido.

O Controlador Geral interno do **MUNICÍPIO DE JUAZEIRO-BA**, Sr. André Felipe Carvalho Ferreira, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 17397e21, solicita orientações “quanto à possibilidade de pagamento de auxílio tecnológico aos professores e à equipe de gestão escolar, que será destinado a compra de equipamentos eletrônicos”.

Sobre o tema formula os seguintes questionamentos:

I - É possível o pagamento de auxílio tecnológico aos professores e à equipe de gestão escolar, através das verbas provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)?

II - O ora discutido auxílio tecnológico, conforme disposto acima, encaixa-se dentro das possibilidades previstas no art. 212, da Constituição da República e art. 69, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996?

III - Havendo possibilidade de pagamento de auxílio tecnológico, qual seria o elemento de despesa compatível com a proposta?

IV - Essa concessão (pagamento) de auxílio tecnológico recai sobre o limite de despesa total com pessoal previsto na Lei Complementar nº 101/00?

V - Existe possibilidade de pagamento de rateio aos profissionais da educação básica, a fim de distribuição do saldo dos recursos do FUNDEB em 2021?

VI - Há alguma medida administrativa viável para o Município, quanto a utilização de recursos para atendimento do percentual mínimo, sem afrontar a Lei Complementar nº. 173/2020?

De início, é oportuno esclarecer que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, por força do art. 3º, §4º, da Resolução 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.**

As orientações lançadas neste opinativo norteiam-se, sem a pretensão de esgotar o tema, nas normas atualmente vigentes a respeito da matéria que, em face das recentes modificações legislativas, reclamam especial atenção.

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.

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, (...)

Além de tornar permanente o FUNDEB, a alteração constitucional 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 e pelo Decreto nº 10.656/21.

Seguindo a mesma sistemática anterior, os recursos do Fundeb não podem ser aplicados em finalidades diversas da manutenção e desenvolvimento do ensino básico público, sendo de competência dos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º, CF).

Esta é a premissa básica que rege todo o fundo educacional, nos termos do art. 2º da Nova Lei do FUNDEB: “Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.”

Ampliando a vinculação remuneratória, o mínimo de 70% (setenta por cento) desses recursos (excluídos desse cálculo aqueles relativos à complementação da União – VAAR), devem ser destinados à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. A fração restante, de no máximo 30%, deve ser aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, consoante regramento da matéria.

A Lei nº 14.113/20, que regulamenta o Novo Fundeb, quanto à utilização dos recursos, no seu capítulo V, remete a lei de diretrizes e base da educação nacional ao tratar das permissões e proibições de gastos suportados pelo fundo educacional:

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.
(...)

Art. 29. **É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:**

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

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal;

III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados

ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica.
(g.n.)

Nesse sentido, é imprescindível a observância à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996, que no artigo 70, elenca as ações admitidas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Por sua vez, o artigo 71 da citada Lei nº 9.394/1996 elenca as despesas que NÃO podem ser efetuadas com recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a saber:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Sobre a temática, este Tribunal de Contas dos Municípios editou a Resolução nº 1276/08 (que institui mecanismos de comprovação da aplicação do Fundeb), estabelecendo em seu art. 4º as ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, a saber:

Das Ações Consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública

Art. 4º - São consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, dentre outras assemelhadas:

I – o aperfeiçoamento e a remuneração do pessoal docente e dos profissionais da educação, compreendendo:

- a) a capacitação dos profissionais do magistério e de outros servidores em exercício na educação básica, por meio de programas de educação continuada;
- b) a remuneração dos profissionais da educação básica que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa, ocupando ou não cargos de direção ou chefia, ou de apoio, como, por exemplo, auxiliares de serviços gerais, auxiliares de administração, secretários de escola e outros assemelhados, lotados e em exercício nas escolas, órgão ou unidade administrativa da educação básica pública.

II – a aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e dos equipamentos necessários ao ensino, compreendendo:

- a) a aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para a construção de prédios destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino;
- b) a ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esporte nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino previstas nos respectivos projetos, nas etapas arquitetônicas descritivas, de construção e paisagísticas;
- c) a aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema de educação básica pública, tais como carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas e outros assemelhados;
- d) a manutenção dos equipamentos existentes, tais como máquinas, móveis equipamentos eletro-eletrônicos, seja mediante aquisição de produtos e serviços necessários ao seu funcionamento, a exemplo de tintas, graxas, óleos, energia elétrica, seja pela realização de consertos diversos como reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões e outros assemelhados;
- e) a reforma, total ou parcial, de instalações físicas, rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades e outros assemelhados, das unidades do sistema de educação básica.

III – o uso e a manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino, compreendendo:

- a) o aluguel de imóveis e de equipamentos;
- b) a manutenção de bens e equipamentos, incluindo a realização de consertos e reparos;
- c) a conservação das instalações físicas do sistema de ensino prioritário dos municípios;

d) as despesas com serviços de energia elétrica, água, esgoto, serviço de comunicação e outros semelhantes.

IV – os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino, compreendendo:

a) os levantamentos estatísticos relacionados ao sistema de ensino, objetivando o aprimoramento da qualidade de e a expansão do ensino prioritário dos municípios, a exemplo da apuração dos índices de evasão, aproveitamento e repetência escolar;

b) a organização de bancos de dados, bem como a realização de estudos e pesquisas que visem a elaboração de programas, planos e projetos voltados para o ensino prioritário dos municípios.

V – a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino, compreendendo as despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica pública, a exemplo de serviços de vigilância, limpeza e conservação prediais, e aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais unidades do sistema de ensino;

VI – a aquisição de material didático-escolar e a manutenção de transporte escolar, destinadas:

a) a apoiar o trabalho pedagógico na escola, tais como material esportivo usado nas aulas de educação física, acervo da biblioteca da escola, a exemplo de livros, atlas, dicionários, periódicos e outros semelhantes;

b) a prover, inclusive mediante a aquisição ou locação de veículos, o transporte de alunos da educação básica pública na zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto no Código Nacional de Trânsito.

VII – a amortização do principal e encargos de operação de crédito destinada a investimentos;

VIII – o dispêndio de recursos destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que atendam às condições previstas no art. 77 da Lei nº 9.394/96;

IX – a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, nos termos do art. 213, §1º, da CRFB. (g.n)

Passando adiante, vale trazer a lume o teor do artigo 5º da Resolução nº 1276/08 desta Casa de Controle:

Das Ações não Consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública

Art. 5º - Não serão consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, dentre outras semelhantes:

I – a efetivação de pesquisas não vinculadas às instituições de ensino ou que, realizadas fora dos sistemas de ensino, não tenham por objetivo precípuo o aprimoramento de sua qualidade ou a sua expansão;

II – as subvenções a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – a formação de quadros especiais de servidores para a administração pública municipal;

IV – a realização de programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas assemelhadas de assistência social;

V – a realização de obras públicas de infra-estrutura além dos limites da rede escolar, ainda que venham a beneficiá-la, direta ou indiretamente;

VI – a remuneração de pessoal docente e demais trabalhadores da educação quando em desvio de função ou em exercício de atividades alheias à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;

VII – os investimentos deslocados da unidade educacional, como Rádio e TV Educativa, construção de bibliotecas, museus e quadras poliesportivas;

VIII – a desapropriação de áreas de acesso às escolas;

IX – o pagamento de proventos e demais gastos vinculados à inatividade dos professores e demais trabalhadores da educação;

X - despesas inscritas em restos a pagar processados sem o correspondente saldo financeiro e aquelas inscritas em restos a pagar não processados, mesmo que liquidados ou pagos em exercícios subsequentes;

XI – quaisquer outros dispêndios que, após exame da documentação respectiva pelo TCM, se revelarem sem amparo da legislação pertinente. (grifos nossos)

Neste sentido, respondendo ao **primeiro questionamento**, verifica-se que os recursos sob estudo não podem ser utilizados para o fim perseguido na presente Consulta, tendo em vista que tal ação não se amolda nas determinações contidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, como será demonstrado a seguir.

Isto porque o art. 70 da LDB não traz nenhum dispositivo que permita interpretar pela viabilidade do auxílio pretendido, vez que deixou de elencar a viabilidade de destinação de recursos para aquisição de equipamentos eletrônicos pelos próprios educadores.

De outro modo; malgrado a relevância da ação pretendida, não há que se falar na utilização dos recursos sob exame para fins de quitação de parcelas indenizatórias a professores a título de auxílio tecnológico, haja vista a inexistência de autorização no supracitado artigo 70 da LDB neste sentido.

Neste aspecto, é importante que se faça referência ao alerta trazido pelo ‘Manual de Orientação do Novo FUNDEB’, emitido pelo Ministério da Educação, no que se refere aos impedimentos de utilização dos recursos do FUNDEB (pag. 53):

4.3. Impedimentos de utilização de recursos do Fundeb
Além de dispor sobre quais as despesas possíveis de serem realizadas com o uso

dos recursos dos Fundos, assim como regulamentar a distribuição entre elas, a Lei do Novo Fundeb, oportunamente, listou com quais gastos é totalmente vedada a sua utilização:

- Financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica;
- Pagamento de aposentadorias e de pensões;
- Garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica; e
- Pagamento de despesas de exercícios anteriores.

Percebe-se, pelos termos utilizados, que se trata de hipóteses que exemplificam tais impedimentos, de modo a abranger todas as eventuais despesas que, por lei ou orientação jurisprudencial, não forem classificadas como ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica. (g.n.)

É salutar ponderar que, dada a recente produção dos efeitos da Lei nº 14.113/20, deve o Ente Municipal ser prudente na aplicação dos recursos em questão, estando atento a expedição das diretrizes e orientações técnicas emanadas pelos Órgãos competentes, dentre eles, Ministério da Educação, FNDE, com vistas a garantir a conformidade de sua atuação governamental com a nova Lei do FUNDEB.

Ultrapassada a primeira questão e tendo em vista a sua resposta negativa, restam prejudicados os **questitos II, III e IV** da presente Consulta.

A respeito do **quinto questionamento**, relativo a “possibilidade de pagamento de rateio aos profissionais da educação básica, a fim de distribuição do saldo dos recursos do FUNDEB em 2021”, cumpre anotar que esta unidade jurídica já se debruçou sobre a matéria em sede consultiva, nos autos do Processo de Consulta TCM nº 18706e21, cuja ementa transcreve-se:

EMENTA: CONSULTA. PANDEMIA. COVID-19. GASTOS COM EDUCAÇÃO. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS. APLICAÇÃO MÍNIMA NA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (FUNDEB). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021. OBRIGATORIEDADE. PAGAMENTO DE ABONO A PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO NO FIM DO EXERCÍCIO DE 2021. VEDAÇÃO CONTIDA NO INCISO VI, DO ART. 8º, DA LC Nº 173/2020. PREVISÃO LEGAL ANTERIOR. EXCEÇÃO A REGRA CONTIDA.

1. Consoante disposto pelo Ministério da Educação (Caderno Perguntas e Respostas: Novo FUNDEB; 2021), não existe qualquer previsão nas disposições constitucionais e legais do Fundeb, o eventual pagamento de abonos; de sorte que, torna-se imprescindível a previsão legal deste instituto em Lei Local, que deverá estabelecer o valor, a forma de pagamento e demais parâmetros

considerados, além de observar o caráter provisório e excepcional do pagamento, destinados aos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

2. Depreende-se, da manifestação do Ministério da Economia, proferido por meio da Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME, que, dentre as vantagens pecuniárias anunciadas no inciso VI, do art. 8º, da LC nº 173/2020, inserem-se os abonos, de sorte que, inegável, foram abarcadas pelas vedações ali impostas. Porém, caso haja previsão legal e ainda vigente (haja vista a introdução da nova Lei do Fundeb), que estabeleça os critérios e parâmetros para pagamento de abono, em caráter provisório e excepcional, destinados aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, antes da edição da LC nº 173/2020, pode ser implementada, por estar contida na exceção prevista no inciso VI do art. 8º da mencionada Lei Complementar (quando derivado de determinação legal anterior à calamidade pública).

De tal sorte, haja vista a impossibilidade de reapreciação da matéria, nos termos do art. 209, inc. V do Regimento Interno TCM-BA, que exige do pronunciamento consultivo “referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores.”, sugere-se a leitura atenta do mencionado parecer, disponível no site oficial deste Tribunal, que certamente trará contornos jurídicos válidos para resolução da questão.

Por fim, face ao **último quesito**: “VI - Há alguma medida administrativa viável para o Município, quanto a utilização de recursos para atendimento do percentual mínimo, sem afrontar a Lei Complementar nº. 173/2020?”, convém destacar que da forma como se apresenta, formulada em termos genéricos, não há densidade jurídica suficiente para ensejar uma resposta objetiva por esta assessoria jurídica.

Ademais, impende esclarecer que as Consultas em sede de Tribunais de Contas não se prestam a fornecer consultoria aos gestores municipais, como pretendido pelo Consulente, que formulou indagação para colher ‘alguma medida administrativa viável’ para a ação pretendida.

Neste sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União enfatiza a impossibilidade das Cortes de Contas serem órgãos consultivos dos atos da Administração Pública:

Não pode o TCU substituir a Administração na atividade de promover a gestão pública, de modo a dizer previamente qual é a melhor alternativa que o gestor público deve adotar. O Tribunal não é órgão consultivo da Administração Pública, cabendo ao gestor efetuar o juízo acerca da solução que melhor atenda ao interesse público, para, então, decidir sobre sua forma de ação. (TCU - Acórdão 222/2018-Plenário, 07.02.2018)

De regra, o TCU não é órgão consultivo da Administração Pública, responsável pelo controle prévio dos atos de gestão. Cabe ao gestor, com base em pareceres

de órgãos competentes, efetuar o juízo acerca da solução que melhor atenda ao interesse público, para então decidir sobre sua forma de ação. (TCU - Acórdão 1901/2009-Plenário, 26.08.2009) (g.n)

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCMBA, de caráter opinativo e orientativo, formulada 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.

À consideração superior.

Salvador-Ba, 09 de novembro de 2021.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica