

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

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA VIÇOSA**

**PROCESSO Nº 20297e21**

**PARECER Nº 02104-21**

**EMENTA: CONSULTA. PANDEMIA. COVID-19. GASTOS COM EDUCAÇÃO. PAGAMENTO DE ABONO A PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO NO FIM DO EXERCÍCIO DE 2021. PREVISÃO EM LEI LOCAL. LC Nº 173/2020, REGRA GERAL: VEDAÇÃO CONTIDA NO INCISO VI, DO ART. 8º, DA LEI. 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).

A Prefeita do Município de NOVA VIÇOSA, Sra. Luciana Sousa Machado Rodrigues, encaminhou expediente, aqui protocolado sob o nº 20297e21, solicitando

esclarecimentos acerca da possibilidade ou não de pagamento de Abono aos profissionais do magistério com recursos do FUNDEB no exercício de 2021, face as vedações trazidas pela Lei Complementar nº 173/2020. Assim, questiona-nos:

Após verificada a possibilidade de adoção de providências cabíveis a esta gestão para promover o atendimento da regra constitucional de cumprimento do percentual mínimo de remuneração aos profissionais de educação compatíveis com a Lei Complementar nº 173/2020 e constatada sua insuficiência para o cumprimento do percentual mínimo de despesa com pessoal, a previsão de pagamento do Abono FUNDEB como medida excepcional se justifica como fim de atendimento às normas do FUNDEB, ao menos no que tange ao exercício de 2021.

Deste modo, na presente consulta a Prefeitura de Nova Viçosa, apresenta os seguintes questionamentos:

- Há possibilidade de promover aumento de despesas para cumprir a nova lei do Fundeb, desde que não ultrapasse os 54% com gastos de pessoal, através do pagamento do abono aos profissionais do magistério, como regra excepcional, com vistas ao atingimento ao percentual mínimo exigido de 70% dos recursos do FUNDEB na valorização dos profissionais da educação?
- Em caso positivo, é necessária lei específica municipal, definindo os critérios para o rateio dos recursos do Fundeb?

Da legitimidade. Verifica-se que a presente consulta se enquadra na regra prevista no artigo 208 da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista se tratar de autoridade competente (art. 208, I - Prefeito) para formular Consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legalmente afeta.

Registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, **são confeccionados sempre em tese**, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.

Ademais, cumpre-nos observar que esta Unidade Jurídica emite parecer consultivo, portanto, **trata-se de opinativo** versado sobre a matéria em exame. Impende ressaltar 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.

Prestados tais esclarecimentos inaugurais, tem-se que a Lei Complementar nº 173/2020 alterou dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para, entre outros, tornar mais rígidas as regras para aumento de despesa com pessoal.

Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), a contenção de gastos com pessoal durante a pandemia é uma medida de prudência fiscal harmônica com Constituição da República, julgando como constitucionais dispositivos da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e alterou pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O colegiado, na sessão virtual encerrada em 12/03/2021, seguiu o voto do Relator, Min. Alexandre de Moraes, e julgou improcedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6447, 6450, 6525 e 6442, ajuizadas por partidos políticos, senão vejamos:

**ADI 6442 / DF - DISTRITO FEDERAL  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 15/03/2021

Publicação: 23/03/2021

Órgão julgador: Tribunal Pleno

EMENTA: AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA.

1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020.

2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos.
3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo
4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidas para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação.
5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.
6. **A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.**
7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.
8. **As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.**
9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo.
10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo.
11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. (g.n)

Percebe-se que o eminente Ministro chama atenção para o fato do aludido dispositivo se configurar como uma **norma de eficácia temporária**, ou seja, o dispositivo busca

congelar temporariamente os gastos com funcionalismo com o intuito de que os entes federados dediquem esforços para o combate da pandemia do novo coronavírus.

Outro relevante argumento trazido pelo Supremo foi de que o referido artigo 8º não versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas sobre finanças públicas, não representando ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, CF), ao poder de compra (art. 37, X, CF) e ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF)

Pacificado o entendimento sobre a constitucionalidade dos dispositivos constantes nos artigos 7º e 8º da Norma, passa-se a opinar.

A dúvida da Consulente versa no sentido da possibilidade de pagamento de ABONO aos profissionais da educação básica em efetivo exercício de 2021, com vistas ao atingimento ao percentual mínimo exigido de 70% dos recursos do FUNDEB, desde que não ultrapasse os 54% com gastos de pessoal, e caso positivo, se seria necessária lei específica municipal definindo os critérios para o rateio dos recursos.

Sabe-se que a partir de 01 de janeiro de 2021 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) ganhou novos contornos jurídicos após a edição da Emenda Constitucional nº 108/2020, passando a vigor de forma definitiva.

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 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.

O art. 53 da Lei nº 14.113/20 vaticina que:

Art. 53. Fica revogada, a partir de 1º de janeiro de 2021, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, ressalvado o art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020.

Portanto, a Lei do Novo Fundeb previu os efeitos práticos da sua vigência no efetivo funcionamento dos Fundos a partir de 1º de janeiro de 2021. 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 e INEP, com vistas a garantir a conformidade de sua atuação governamental com a nova Lei do Fundeb.

Seguindo as orientações emanadas no Manual de Orientação do Novo Fundeb<sup>1</sup>, são diversas as consequências sancionatórias na hipótese de se constatar eventual irregularidade afeta ao Fundeb, podendo o responsável responder administrativa, civil e penalmente. Vide trecho in verbis:

#### **7.5. Penalidades em caso de comprovadas irregularidades relacionadas ao Fundeb**

(...)

• Para os Estados, Distrito Federal e Municípios:

a) Rejeição das contas, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas competente, com o consequente encaminhamento da questão ao respectivo Poder Legislativo e, caso a rejeição seja confirmada, à autoridade competente e ao Ministério Público;

1 Disponível na página: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>>, visitada em 26/10/2021.

- b) Impossibilidade de celebração de convênios junto à administração federal (no caso de Estados) e junto às administrações federal e estadual (no caso de Municípios), quando exigida certidão negativa do respectivo Tribunal de Contas;
  - c) Impossibilidade de realização de operações de crédito junto às instituições financeiras (empréstimos junto a bancos);
  - d) Perda da assistência financeira da União (no caso de Estados) e da União e do Estado (no caso de Município);
  - e) Intervenção da União no Estado e do Estado no Município.
- Para o Chefe do Poder Executivo:
- a) Sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizado algum dos tipos penais previstos no Decreto-lei nº 201/67. Havendo condenação definitiva, além da pena é possível a perda do cargo e a inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação;
  - b) Sujeição a processo por crime de responsabilidade, nos termos do art. 5º, §4º da Lei nº 9.394/1996, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino obrigatório;
  - c) Sujeição a processo penal, por crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas, nos termos do art. 315 do Código Penal;
  - d) Inelegibilidade, por oito anos, nos termos do art.1º, I, “g” da Lei Complementar nº 64, se suas contas forem rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário.

Portanto, deve o Município cumprir o limite mínimo de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério no efetivo exercício da profissão no exercício de 2021, seguindo as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentada pela Lei nº 14.113/20 e pelo Decreto nº 10.656/21.

Ressalte-se que existem alternativas viáveis para que os municípios efetuem políticas públicas voltadas à educação, de modo a satisfatoriamente cumprir o índice constitucional de educação e a destinação de recursos para remuneração dos profissionais do magistério, mantendo o direito a educação assegurado ao seu alunato.

No que pertine o entendimento sobre ABONO, citar-se-á o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 11ª ed., Versão 3 – 07/05/2021, elaborado pela STN<sup>2</sup>, entende-se por Abono Provisório a gratificação em dinheiro concedida além dos vencimentos ou salário, e fazem parte do cômputo da despesa bruta com pessoal.

2 Arquivo digital disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscaismdf/2020/26>

Trazendo a matéria especificamente ao pagamento de ABONO aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, necessário trazer a baila o entendimento do Ministério da Educação<sup>3</sup> sobre o tema:

#### 7.12. O que é o pagamento sob a forma de abono e quando ele deve ocorrer?

O abono foi uma forma de pagamento utilizada, no âmbito do Fundef, até 2006, e uma prática no período de vigência do extinto Fundeb, realizada sobretudo pelos Municípios, a qual consistia no pagamento aos **profissionais da educação básica quando o total da remuneração do grupo não alcançasse o mínimo exigido (no novo Fundeb refere-se ao percentual de 70%) e houvesse recursos do Fundo ainda não utilizados ao final do ano**. Sugeria-se que esse tipo de pagamento fosse adotado em **caráter provisório e excepcional**, apenas nessas situações especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente.

É importante destacar que a adoção de pagamentos de abonos em caráter permanente pode ensejar, no futuro, que tais pagamentos sejam incorporados à remuneração dos servidores beneficiados, por se caracterizar, à luz da legislação trabalhista, um direito decorrente do caráter contínuo e regular dessa prática.

Atualmente, porém, a Constituição Federal (art. 212-A, XI) determinou expressamente que proporção não inferior a 70% (setenta por cento) do novo Fundeb, excluídos os valores da complementação-VAAR, fosse destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Ainda, a Lei nº 14.113, ao regulamentar o novo Fundeb, prevê algumas hipóteses de responsabilização no caso de desrespeito às suas disposições.

Nesse sentido, a inobservância aos percentuais de aplicação mínima dos recursos da educação e dos percentuais do Fundeb, podem ensejar, além da responsabilidade administrativa, civil e penal da autoridade, constituindo-se ato inconstitucional, sujeito às penalidades legais.

Dessa forma, caso no Município estejam ocorrendo “sobras” significativas de recursos dos 70% (setenta por cento) do Fundeb no final de cada exercício, essa situação pode significar que o Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica ou, ainda, a escala ou tabela de salários/vencimentos, esteja necessitando de revisão ou atualização, de forma a absorver, sem sobras, os 70% (setenta por cento) do Fundo no pagamento da remuneração, sem a necessidade de uso de pagamentos sob a forma de abonos

#### 7.13. Quais são os critérios para concessão do abono?

Por se tratar de uma prática de alguns Estados e Municípios, sem qualquer previsão nas disposições constitucionais e legais do Fundeb, o eventual pagamento de abonos é definido no âmbito da administração local, por LEI, que estabeleça o valor, a forma de pagamento e demais parâmetros considerados.

É importante destacar que a adoção desses pagamentos decorre de decisões político-administrativas inerentes ao processo de gestão desses entes governamentais, os quais são responsáveis por administrar as verbas públicas de forma clara e objetiva, expondo os critérios a serem observados na destinação desses recursos e fazendo constar em instrumento legal que preveja as regras de concessão e os devidos fundamentos legais e materiais, em obediência aos princípios da transparência e legalidade do procedimento.

3 Caderno Perguntas e Respostas: Novo FUNDEB; Ministério da Educação; FNDE; Governo Federal; 2021. Disponível na página: <[http://undime.org.br/uploads/documentos/phpyiZNTk\\_605a4931cd9f9.pdf](http://undime.org.br/uploads/documentos/phpyiZNTk_605a4931cd9f9.pdf)>, visitada em 26/10/2021.



**7.14.A fração dos 30% (trinta por cento) do Fundeb gera pagamento de abono, assim como ocorre com a fração dos 70% (setenta por cento)?**

Em relação ao pagamento dos profissionais da educação básica, há na Constituição Federal e na **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020** um limite mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb para sua garantia **(excluídos os recursos relativos à parcela da complementação-VAAR)**. Já **em relação à parcela restante, de até 30% (trinta por cento), não há vinculação ou obrigação de que parte dessa porcentagem de recursos seja destinada ao pagamento de outros servidores da educação, ainda que o Estado ou Município possa utilizá-la para esse fim**. Por conseguinte, não há limite mínimo a ser cumprido que possa gerar alguma sobra financeira e ensejar o pagamento de eventual abono. Assim, não há como se falar em abonos para outros servidores da educação, decorrente de critério emanado da legislação federal.

Sua adoção, pelo Estado ou Município, será decorrente de decisões político-administrativas inerentes ao processo de gestão desses entes governamentais, que os adotarão, ou não, com fundamento na legislação local. *(grifos do original e aditados)* (p. 61 a 63)

**Portanto, e respondendo parte do questionamento da Consulente (previsão em lei local), temos que, consoante disposto pelo Ministério da Educação, não existe qualquer previsão nas disposições constitucionais e legais do Fundeb, o eventual pagamento de abonos; de sorte que, a nossa orientação inclina-se no sentido de ser 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.**

Dito isto, passemos a segunda parte da consulta, qual seja: a possibilidade de pagamento desse Abono no exercício de 2021 diante das vedações contidas na Lei Complementar 173/2020.

Quanto a possibilidade de concessão desse instituto, importante trazer a baila os dispositivos trazidos pelo art. 8º, incisos I e VI, da LC nº 173/2020, senão vejamos:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - **conceder, a qualquer título, vantagem**, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, **exceto quando derivado** de sentença judicial transitada em julgado ou **de determinação legal anterior à calamidade pública**;

(...)

VI - **criar ou majorar** auxílios, vantagens, bônus, **abonos**, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, **exceto quando derivado** de sentença judicial transitada em julgado ou **de determinação legal anterior à calamidade**;

Sobre a matéria, entendeu Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, proferido por meio da **Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME**<sup>4</sup>:

4. Conforme disposto no caput do art. 8º, da Lei Complementar nº 173, de 2020, verifica-se que, no caso, para o Poder Executivo federal, **está vedada a adoção de uma série de medidas no período compreendido entre 28 de maio de 2020, data da vigência dessa Lei Complementar, até 31 de dezembro de 2021, ou seja, este período não poderá ser computado para fins de aquisição de direitos e vantagens dos quais decorram aumento de despesas.** Portanto, os direitos e vantagens que tenham como requisito a contagem de tempo serão suspensos a partir da edição dessa LC e terão a contagem retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.

5. Em relação às proibições estabelecidas no inciso I (conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração), **são excepcionalizadas duas situações:**

a. quando derivado de sentença judicial transitada em julgado; ou

**b. quando derivado de determinação legal anterior à calamidade pública.**

**6. As duas exceções acima são também previstas no Inciso VI** (criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, **abonos**, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório).

7. Nesse sentido, entende-se, em relação ao item “a”, que a determinação para concessão de direitos e vantagens referidas nos incisos I e VI do art. 8º por meio de mandados de segurança concedidos nesse período ficarão suspensos até 31 de dezembro de 2021, sendo implementados a partir de 1º de janeiro de 2022.

**8. Em relação ao item “b” acima, entende-se que qualquer concessão derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, desde que não seja alcançada pelos demais incisos do art. 8º, podem ser implantadas, ainda que impliquem aumento de despesa com pessoal.** Encontra-se no rol dessas concessões, por exemplo, a concessão de retribuição por titulação, o incentivo à qualificação e a gratificação por qualificação, visto que os critérios para a sua concessão estão relacionados à comprovação de certificação ou titulação ou, ainda, ao cumprimento de requisitos técnicofuncionais, acadêmicos e organizacionais. Entende-se, ainda, que essas concessões não se enquadram no inciso VII do art. 8º (criar despesa obrigatória de caráter continuado), pois trata-se apenas da implantação de despesa prevista em Lei anterior à calamidade, e não de sua criação, e, também, não se enquadram no inciso VIII (adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação), ainda que o valor individual a ser percebido supere a inflação do período, considerando que a despesa global não alcançará esse limite. (*grifamos*)

O inciso VI do art. 8º veda a **criação ou majoração** de “*auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de*

4 Disponível na página: <[https://portal.ufrj.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota-Te%CC%81cnica-SEI-20581-2020-SEI\\_ME-8310399-com-destaques-2.pdf](https://portal.ufrj.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota-Te%CC%81cnica-SEI-20581-2020-SEI_ME-8310399-com-destaques-2.pdf)>, visitada em 27/10/2021.

*cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes (...)."*

Percebe-se que a vedação é bastante ampla quanto ao seu conteúdo (vantagens e benefícios em geral, inclusive indenizações) e destinatários (membros de Poder, servidores em geral - ocupantes de cargos, empregos e funções públicas - e militares).

A disposição em particular, seguindo a esteira da proibição constante do inciso I do mesmo artigo, veda a criação ou majoração, dentre outros, de vantagens pecuniárias no funcionalismo público. **As exceções trazidas no inc. VI dizem respeito ao cumprimento de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, cujos estritos termos deverão ser observados pela Administração.**

Por sua vez, o parágrafo §5º do art. 8º dispõe que a proibição em questão não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que a criação ou majoração dos benefícios tenha relação com a calamidade pública imposta pela pandemia da covid-19, ficando sua vigência e efeitos adstritos à duração da calamidade pública.

Assim, da inteligência das normas destacadas acima, bem como do entendimento da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, proferido por meio da Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME, **e respondendo objetivamente ao questionamento do Consultante, depreende-se 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).**

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCMB, 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 para validação.

Em, 22 de novembro de 2021.

**Karina Menezes Franco**  
Assessora Jurídica  
**Auditora de Controle Externo**