

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 03618/24
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Possibilidade de utilizar recursos do FUNDEB para pagamento de verbas salariais reivindicadas judicialmente por professores.
JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Oeste
INTERESSADO: Jurandir de Oliveira Araújo (CPF n. ***.662.192-**) **ADVOGADA:** Esther Teixeira de Faria Coutinho (OAB/RO n. 12.464)
RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello
RELATOR PARA O PARECER: Conselheiro Paulo Curi Neto
SESSÃO: 21ª Sessão Ordinária Presencial do Pleno, de 12 de dezembro de 2024.

PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. REMUNERAÇÃO RETROATIVA. DECISÃO JUDICIAL. DESPESA DE EXERCÍCIO ANTERIOR. FUNDEB. INVIABILIDADE EM REGRA. POSSIBILIDADE PONTUAL.

I. Contexto fático:

Consulta formulada acerca da possibilidade de utilização dos recursos do Fundeb para pagamento de remunerações retroativas, reconhecidas judicialmente, de profissionais da educação básica, com a consideração dessas despesas na proporção mínima a ser destinada a essa remuneração.

II. Questão técnica e/ou jurídica:

Definir se é possível incluir verbas de exercícios anteriores no cômputo da aplicação mínima de 70% dos recursos do FUNDEB.

III. Entendimento:

1. Se a arrecadação dos recursos do FUNDEB estiver consentânea com a previsão orçamentária original, não é possível a utilização de recursos deste Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o custeio de verbas remuneratórias retroativas, pleiteadas por profissionais da educação em efetivo exercício, em razão de que, neste caso, o recurso vinculado deve ser destinado às despesas programadas originariamente.

2. Se houver, por outro lado, o incremento imprevisto da arrecadação dos recursos do FUNDEB, comparativamente à previsão original, é possível a utilização deste montante adicional para o custeio de verbas remuneratórias retroativas, pleiteadas por profissionais da educação em efetivo exercício, inclusive para fins do cumprimento do previsto no art. 212-A, XI, da CF, desde que sejam cumpridos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) as despesas de exercícios anteriores devem ter natureza jurídica remuneratória, vedado o pagamento com os

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

1 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

recursos do FUNDEB de qualquer custo adicional decorrente da condenação, como juros, correção monetária e honorários advocatícios;

b) somente podem ser utilizados os recursos do FUNDEB para o pagamento dessas despesas de exercícios anteriores dos profissionais da educação básica que estiverem em efetivo exercício por ocasião do pagamento;

c) os demais profissionais da educação básica que sejam credores, mas que não estejam mais em atividade no Município, devem ser pagos simultaneamente aos profissionais da educação básica em exercício, todavia, exclusivamente com a utilização de recursos próprios do Município.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido na 21ª Sessão Ordinária Presencial do Pleno, realizada em 12 de dezembro de 2024, atendidas as disposições do art. 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154/96, c/c art. 83 e 84, VIII, e § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, depois de conhecer da consulta formulada pelo Senhor Jurandir de Oliveira Araújo, Prefeito do município de Santa Luzia do Oeste, a respeito da aplicação do regulamento concernente ao Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em consonância com o voto do Conselheiro Paulo Curi Neto, que divergiu parcialmente do voto do relator, acompanhado pelos Conselheiros Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva e Conselheiro Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva), por maioria, vencidos os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello (Relator) e Jailson Viana de Almeida;

É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:

Questionamento: É possível realizar o pagamento de remuneração retroativa reclamada judicialmente por profissionais da educação em efetivo exercício com os recursos do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, computando-se a despesa para fins de atingimento do limite mínimo a que se refere a Lei n. 14.113/20, considerando a natureza dessas verbas?

Resposta:

1. Se a arrecadação dos recursos do Fundeb estiver consentânea com a previsão orçamentária original, não é possível a utilização de recursos deste Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o custeio de verbas remuneratórias retroativas, pleiteadas por profissionais da educação em efetivo exercício, em razão de que, neste caso, o recurso vinculado deve ser destinado às despesas programadas originariamente.

2. Se houver, por outro lado, o incremento imprevisto da arrecadação dos recursos do FUNDEB, comparativamente à previsão original, é possível a utilização deste montante adicional

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

2 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

para o custeio de verbas remuneratórias retroativas, pleiteadas por profissionais da educação em efetivo exercício, inclusive para fins do cumprimento do previsto no art. 212-A, XI, da CF, desde que sejam cumpridos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) as despesas de exercícios anteriores devem ter natureza jurídica remuneratória, vedado o pagamento com os recursos do Fundeb de qualquer custo adicional decorrente da condenação, como juros, correção monetária e honorários advocatícios;

b) somente podem ser utilizados os recursos do Fundeb para o pagamento dessas despesas de exercícios anteriores dos profissionais da educação básica que estiverem em efetivo exercício por ocasião do pagamento;

c) os demais profissionais da educação básica que sejam credores, mas que não estejam mais em atividade no Município, devem ser pagos simultaneamente aos profissionais da educação básica em exercício, todavia, exclusivamente com a utilização recursos próprios do Município.

Participaram do julgamento Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Paulo Curi Neto (Relator para o parecer prévio), Jailson Viana de Almeida, o Conselheiro Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva), o Conselheiro Presidente Wilber Coimbra, e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Miguidônio Inácio Loiola Neto. Ausente o Conselheiro Edilson de Sousa Silva, devidamente justificado.

Porto Velho, quinta-feira, 12 de dezembro de 2024.

PAULO CURI NETO
Conselheiro Relator para o parecer prévio

Conselheiro WILBER COIMBRA
Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 03618/24
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Possibilidade de utilizar recursos do FUNDEB para pagamento de verbas salariais reivindicadas judicialmente por professores.
JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Oeste
INTERESSADO: Jurandir de Oliveira Araújo (CPF n. ***.662.192-**)
ADVOGADA: Esther Teixeira de Faria Coutinho (OAB/RO n. 12.464)
RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello
SESSÃO: 21ª Sessão Virtual do Pleno, de 12 de dezembro de 2024.

RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta a respeito da possibilidade de utilização dos recursos que compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o custeio de remunerações retroativas de profissionais da educação, cuja obrigação de pagamento é estabelecida por decisão judicial, de maneira que a despesa seja considerada no cômputo da proporção mínima de investimento de 70% dos recursos do Fundeb em remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

2. A consulta foi formulada em termos sucintos pelo Prefeito Municipal de Santa Luzia do Oeste, Jurandir de Oliveira Araújo, conforme transcrito:

O Município de Santa Luzia D'Oeste/RO, por intermédio do Prefeito Municipal Sr. Jurandir de Oliveira Araújo, vem respeitosamente apresentar a presente consulta, a fim de obter esclarecimento quanto à correta interpretação dos dispositivos legais no que se refere ao direcionamento dos recursos do FUNDES 70% para pagamento de remunerações reclamadas judicialmente pelos professores.

Sabe-se que a Lei n. 14.113/2020 estabelece que, no mínimo, 70% dos recursos do FUNDEB devem ser aplicados na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. No entanto, a legislação não menciona explicitamente se esses valores podem ser destinados ao pagamento de passivos de natureza remuneratória decorrentes de decisões judiciais.

Especificamente, o questionamento que se coloca é o seguinte:

01 - É possível pagar remuneração retroativas reclamadas judicialmente, pelos professores, com os recursos do FUNDEB 70%, considerando a natureza salarial dessas verbas?

Neste sentido, solicitamos parecer técnico deste Egrégio Tribunal e, na oportunidade, renovamos nossos votos de elevada estima, consideração e apreço.

3. Como consta, a inicial veio instruída com o parecer da assessoria jurídica da autoridade consulente, que opinou nos seguintes termos:

No entendimento desta parecerista, é razoável a possibilidade de direcionamento das sobras dos recursos do Fundeb 70% aos pagamentos remuneratórios reivindicados judicialmente pelos

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

4 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

professores, ainda que de exercícios anteriores, pois não configuraria o desvirtuamento do uso dos referidos recursos, considerando que serão direcionados aos mesmos titulares definidos em lei.

4. Em juízo provisório de admissibilidade, deliberei, pela decisão de ID 1667060, que restavam preenchidos os requisitos necessários para o conhecimento e o processamento da consulta, impondo-se submeter o feito ao Ministério Público de Contas.

5. Em parecer de ID 1521006, o *Parquet* de Contas opinou no sentido de que a consulta deve ser conhecida e respondida nos seguintes termos:

Não é possível utilizar os recursos do FUNDEB 70% para o pagamento de remunerações retroativas reivindicadas judicialmente pelos professores, mesmo considerando a natureza dessas verbas, uma vez que tais dispêndios se caracterizam como despesas de exercícios anteriores (DEA), cujo pagamento com recursos do FUNDEB é vedado pelo art. 25 da Lei n. 14.113/2020, conforme entendimento já firmado por essa Corte de Contas. Portanto, tais pagamentos devem ser realizados com outras fontes de recursos do Município, observando-se o princípio da anualidade orçamentária e as normas de gestão fiscal responsável.

6. Assim vieram-me os autos.

VOTO CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

7. Em juízo definitivo de admissibilidade, convergindo com o Ministério Público de Contas, voto no sentido de que a consulta atende aos requisitos para ser conhecida.

8. Firmo o entendimento porque Chefe de Poder Executivo Municipal, autoridade de todo legitimada, compareceu perante a este Tribunal de Contas para, de maneira articulada e precisa, suscitar dúvidas suas, pertinentes, que emergiram da necessidade de aplicação de normas ligadas à gestão orçamentária, financeira e operacional do recursos setoriais da educação, matéria que é concernente à competência deste órgão de controle externo, incorporando ao seu pedido o elucidativo parecer técnico-jurídico sobre o objeto da indagação, assim atendendo aos requisitos dispostos pelo art. 1º¹, XVI, da Lei Complementar n. 154/96, c/c art. 83² e art. 84³, VIII, e § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

¹ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar: [...] XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

² Art. 83. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

³ Art. 84. São legitimados a formular consulta perante o Tribunal de Contas: [...] VIII – Os chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais; [...] § 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

9. Passando ao mérito da consulta, observo que o consulente delimitou o escopo e a abrangência da deliberação deste Tribunal de Contas ao préstimo de refinado esclarecimento em relação ao regulamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) constante da Lei Federal n. 14.113/20. Em maior detalhe, indagou sobre a possibilidade ou não de custear, com os recursos do Fundeb, o pagamento de remunerações retroativas que foram reivindicadas por profissionais da educação em âmbito judicial, bem assim sobre a adequação de essa despesa ser considerada no cômputo dos investimentos vinculados do Fundeb.

10. A consulta manifesta, por consectário, desejo de obter detalhada interpretação e apreender o exato alcance do texto do art. 26, *caput*, da Lei n. 14.113/20⁴, segundo o qual as redes de ensino de cada ente federativo ficam impedidas a destinar proporção não inferior a 70% dos recursos anuais totais do Fundeb ao pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo exercício.

11. Para a adequada identificação do *status* desse comando normativo, recorro que a obrigação decorre diretamente de nossa Constituição⁵.

12. O questionamento exsurge, como esclarece a consulente em manifestação que foi direcionado a sua assessoria jurídica⁶, depois de a administração vislumbrar que a hipótese de cobertura de remunerações de profissionais da educação somente de profissionais da ativa, mesmo pagas em cumprimento a decisões judiciais e referidas a direitos reconhecidos em relação a orçamento de exercícios anteriores, poderia não desnaturar o propósito do Fundeb:

Considerando a existência de ações judiciais que reivindicam o pagamento de remunerações retroativas aos professores da rede pública municipal e a necessidade de organização financeira do município para cumprir tais obrigações, solicitamos parecer jurídico quanto à possibilidade de utilização dos recursos do FUNDEB, especificamente dos 70% destinados à remuneração dos profissionais da educação, para custear esses pagamentos.

A Lei n. 14.113/2020 estabelece que, no mínimo, 70% dos recursos do FUNDEB devem ser aplicados na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. No entanto, a legislação não menciona explicitamente se esses valores podem ser destinados ao pagamento de passivos de natureza remuneratória decorrentes de decisões judiciais. Tendo em vista que o município possui recursos limitados e que a aplicação de verbas próprias para o cumprimento dessas decisões judiciais traria impactos consideráveis ao orçamento, é de nosso

⁴ 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.

⁵ 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: [...] 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.

⁶ P. 4, ID 1666581.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

interesse verificar a viabilidade legal de destinar parte dos recursos do FUNDEB para essa finalidade.

Nesse sentido, solicitamos que o setor jurídico avalie sobre a possibilidade de pagar remunerações retroativas reclamadas judicialmente, pelos professores, com os recursos do FUNDEB 70%, considerando a natureza salarial dessas verbas.

Aguardamos a análise jurídica sobre a possibilidade de destinação desses recursos para pagamento de obrigações judiciais, com o objetivo de assegurar o cumprimento das decisões judiciais e, ao mesmo tempo, manter a saúde financeira do município.

13. Em parecer formal, a assessoria jurídica da consultante opina pela possibilidade, e mesmo razoabilidade, de ocorrer o “direcionamento das ‘sobras’ dos recursos do Fundeb 70% aos pagamentos remuneratórios reivindicados judicialmente pelos professores” – compreendo que a terminologia selecionada, nomeadas “sobras”, deve ser interpretada como o montante de recursos do Fundeb disponíveis ao final do exercício financeiro e cuja aplicação se faz necessária para o atingimento do índice de investimento a que se referem o art. 212-A, XI, da Constituição e o art. 26, *caput*, da Lei n. 14.113/20.

14. A assessoria da autoridade consultante fundamentou o seu entendimento a partir de premissas assim articuladas:

15. a) que a natureza remuneratória da hipótese de despesa sob apreciação não é desnaturada por se tratar de pagamento determinado por decisão judicial, devendo a natureza remuneratória preponderar sobre a evidência de que seu fato gerador é de exercícios anteriores;

16. b) que os recursos haveriam de ser utilizados para o pagamento de remuneração aos mesmos titulares definidos no regulamento do Fundeb, ficando assim garantida a finalidade do Fundeb de valorizar profissionais da educação da ativa;

17. c) que, porquanto não haveria expressa vedação à operacionalização da despesa nos moldes sugeridos na consulta, a melhor solução seria evitar o uso de recursos próprios para saldar essas obrigações, assim primando-se pelo equilíbrio fiscal do município.

18. Por fim, constou, na fundamentação do parecer técnico-jurídico da consultante, a referência a voto-vista lançado pelo Conselheiro Sergio Aboudib Ferreira Pinto por ocasião da apreciação de consulta, com tema análogo, pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo – muito embora o parecer reconheça que esse voto-vista restou vencido em sua proposta de deliberação pela possibilidade de serem utilizados os recursos do Fundeb para pagar passivos remuneratórios devidos a profissionais da educação em razão de decisões judiciais, a qual fora enunciada pelo e. conselheiro nos seguintes termos:

III. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), divergindo do entendimento do conselheiro relator, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

7 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Plenária, ante as razões expostas pelo relator, pela:

1. POSSIBILIDADE do pagamento de obrigações de natureza trabalhista, vencimental ou remuneratória, decorrentes de decisões judiciais que referem-se aos profissionais da educação, uma vez que a natureza de tais obrigações é a mesma da remuneração.
2. Deve-se observar somente que tais pagamentos, utilizando-se dos recursos provenientes do FUNEB, deverão ser direcionados aos profissionais da ativa conforme determinam os preceitos legais expostos no corpo deste voto.
3. O mesmo raciocínio vale para as Despesas de Pequeno valor aqui questionadas.
4. Notifique-se os interessados.
5. Após os tramites de estilo, archive-se.

SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro

[Tribunal de Contas do Espírito Santo. Parecer em Consulta TC-00004/2024-7, Plenário. Processo 04960/2023-1. Relator Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo]

19. Com efeito, a deliberação final do Tribunal de Contas Capixaba firmou-se em sentido contrário ao posicionamento da assessoria jurídica da autoridade consulente nestes autos, negando a despesa ventilada nesta consulta, como segue:

1. PARECER CONSULTA TC-004/2024

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas, em:

1.1 CONHECER a presente consulta eis que presentes os requisitos de admissibilidade;

1.2 NO MÉRITO, para RESPONDÊ-LA nos seguintes termos:

1.2.1 O pagamento de verbas de natureza remuneratória referentes a obrigações trabalhistas, decorrentes de decisões judiciais proferidas em favor de profissionais da educação básica em efetivo exercício, incluindo a possibilidade de pagamento dessas verbas mediante requisições de pequeno valor (RPV) e precatórios, não é considerado despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), por não contribuir para o alcance dos objetivos básicos das instituições educacionais, não encontrando amparo no rol de incisos do art. 70 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e nem no caput do dispositivo.

1.2.2 O pagamento de verbas de natureza remuneratória referentes a obrigações trabalhistas, decorrentes de decisões judiciais proferidas em favor de profissionais da educação básica em efetivo exercício, incluindo a possibilidade de pagamento dessas verbas mediante requisições de pequeno valor (RPV) e precatórios configura despesa relacionada com o cumprimento de decisão emanada pelo Poder Judiciário e, em última análise, com a satisfação de interesse particular do beneficiário, devendo ser realizada com recursos de outras fontes que não o FUNDEB.

1.3 DAR CIÊNCIA ao consulente, na forma regimental, encaminhando-lhe cópia da Instrução Técnica de Consulta 27/2023;

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

8 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

1.4 DAR CIÊNCIA ao douto Ministério Público de Contas, nos termos regimentais;

1.5 ARQUIVAR os autos, após certificado o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Vencidos o conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, que manteve seu voto, e conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, que o acompanhou (voto computado nos termos do art. 86, § 2º, RITCEES).

3. Data da Sessão: 05/03/2024 - 9ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

[Tribunal de Contas do Espírito Santo. Parecer em Consulta TC-00004/2024-7, Plenário. Processo 04960/2023-1. Relator Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo]

20. A compreensão de nosso Ministério Público de Contas sobre essa temática, de sorte idêntica ao tratamento conferido à matéria pela Corte de Contas do Espírito Santo, é pela impossibilidade de utilizar os recursos do Fundeb para o fim cogitado pela administração.

21. Pois bem.

22. Respeitados os argumentos contrários, alinho-me integralmente ao opinativo ministerial e aos fundamentos que embasam a sua manifestação.

23. Vejamos.

24. Compreendo que o questionamento em análise se deu em contexto de reflexão sistêmica da administração municipal sobre os mecanismos dos quais dispõe para bem organizar suas finanças, sabedora que é de suas limitações orçamentárias e ciosa que está de realizar o gasto público segundo os critérios imperativos de equilíbrio fiscal.

25. Em paralelo, a administração não descuida, e nem o poderia, da noção geral de que a eficiência no cumprimento de suas obrigações legais jamais dispensaria a harmonização entre os seus atos administrativos concretos e os regramentos constitucional e infraconstitucional atrelados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

26. À luz desse aparente conflito normativo enunciado pela autoridade consultante, penso ser relevante iniciar o meu voto com o esclarecimento de que não se estabelece qualquer disputa entre os preceitos legais de responsabilidade fiscal e os parâmetros constitucionais da política pública educacional. Essas esferas coexistem e se complementam, propiciando, quando técnico e operacionalmente harmonizadas, cenário ideal de gestão pública responsável e atenta aos deveres de nosso Estado de bem-estar social.

27. Expressando a mesma ideia em outras palavras, a obrigação constitucional de destinar certa proporção dos recursos do Fundeb à remuneração de profissionais da educação básica em efetivo exercício tem supremacia e, portanto, não é passível de relativização por norma de hierarquia inferior. Nesse sentido, os preceitos constitucionais que priorizam a ação estatal com vistas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e para garantir a remuneração

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

9 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

condigna dos profissionais da educação jamais podem ser lidos como antagonicos aos legítimos objetivos de asseguarção da saúde financeira dos entes federativos.

28. Nesse sentido, a matriz argumentativa da resposta deste Tribunal de Contas a esta consulta, em meu entendimento, está calcada na intelecção de que a aplicação de patamares mínimos dos recursos do Fundeb em manutenção e desenvolvimento do ensino, notadamente em remuneração dos profissionais da educação em exercício, não é opcional ou ajustável com base em critérios diversos da expressa disposição constitucional e de seu respectivo regulamento. A questão de fundo, registro, é que essas exigências representam um instrumento de valorização do magistério e de fortalecimento das políticas públicas educacionais, inserindo-se em uma lógica de priorização da educação como direito fundamental.

29. Firmada a premissa, voltando-me ao laborioso parecer ministerial, entendo que não é possível utilizar os recursos do Fundeb para custear remunerações retroativas que foram reivindicadas judicialmente por profissionais da educação, ainda que sejam profissionais da ativa, porque essa aplicação caracterizaria despesa de exercícios anterior, de modo que a hipótese da consulta contrariaria o princípio da anualidade orçamentária e o seu corolário de que os recursos do Fundeb devem ser empregados exclusivamente no exercício financeiro em que arrecadados, a teor do art. 25 da Lei n. 14.113/20⁷.

30. A referida vedação, de aplicação de recursos do Fundeb para a execução de despesas de exercícios anteriores, ainda que de natureza remuneratória, tem a sua razão de ser: A utilização dos recursos do Fundeb para a quitação de “passivos trabalhistas” comprometeria a alocação dos valores para investimentos no exercício corrente, assim prejudicando a valorização dos profissionais da educação em efetivo exercício e a implementação de melhorias no ensino básico, finalidades primordiais do fundo. Por isso, a interpretação suscitada na consulta não é, em meu sentir, compatível com a destinação constitucional e legal dos recursos do fundo.

31. Lógica similar foi aplicada por este próprio Tribunal de Contas ao deliberar a respeito de consulta sobre a possibilidade de despesas com servidores que desempenham funções em políticas públicas de saúde, executadas sob a forma de precatório judicial, vir a ser computada como despesa com saúde no exercício corrente. Rejeitou-se a hipótese justamente por se tratar de despesa de exercícios anteriores e que, por isso, não eram compatíveis com as finalidades de proteção, de recuperação e de reabilitação da saúde:

PARECER PRÉVIO N. 6/2014 – PLENO

Consulta Administrativa. Poder Executivo Municipal de Nova União. Atendimento aos pressupostos de admissibilidade da Consulta. Impossibilidade da inclusão de pagamentos de precatórios devidos a servidores que desempenharam suas funções no serviço público de saúde, serem contabilizados como despesa com saúde no exercício corrente e inclusão no percentual constitucional de 15% (quinze por cento) que compõe o mínimo das despesas com saúde, por tratarem-se de Despesas de Exercícios Anteriores. Unanimidade.

⁷ 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 n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada no dia 22 de maio de 2014, nos termos do art. 1º, XVI, § 2º, da Lei Complementar nº 154/1996, combinado com o art. 83 do Regimento Interno desta Corte, conhecendo da consulta formulada pelo Senhor José Silva Pereira, Prefeito do Município de Nova União, na qual solicita resposta para dúvida concernente à possibilidade do valor de precatórios, pagos a servidores que desempenharam suas funções no serviço público de saúde, ser contabilizado como despesa com saúde no exercício corrente, por unanimidade de votos, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES, e

CONSIDERANDO que a consulta não deve versar sobre caso concreto e que o Parecer Prévio deve servir de base para orientação de todos os jurisdicionados;

É DE PARECER que se responda a presente Consulta na forma a seguir disposta:

I - No cômputo do percentual mínimo de gastos com a saúde, só poderão ser incluídas despesas que foram empenhadas, liquidadas e pagas dentro do exercício, ou aquelas que foram inscritas em restos a pagar, desde que haja disponibilidade financeira suficiente para a sua cobertura em conta vinculada e desde que sejam pagas até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte; e

II – O pagamento de precatórios, ainda que devido a servidores que desempenharam suas atribuições no serviço público de saúde, não poderá ser computado como despesa com saúde no exercício corrente, haja vista tratem-se de Despesas de Exercícios Anteriores, visto não encontrar respaldo como despesa de proteção, recuperação e reabilitação da saúde, nos termos do artigo 20 da Instrução Normativa nº 22/2007/TCE-RO.

Participaram da Sessão os Senhores Conselheiros EDÍLSON DE SOUSA SILVA, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e BENEDITO ANTÔNIO ALVES (Relator); o Conselheiro Presidente JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

[Processo n. 03906/13. Parecer Prévio n. 6/2014-Pleno. Relator Conselheiro Benedito Antônio Alves. Julgamento em 22/05/2014]

32. Por estar muito bem articulada essa discussão no parecer do Ministério Público de Contas, conforme excerto, nada havendo a acrescentar, adoto-o como razão de decidir:

a) ANÁLISE DO FUNDEB E SUA DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL

O FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, sucedendo o FUNDEF, e regulamentado inicialmente pela Lei nº 11.494/2007. Posteriormente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, o Fundo tornou-se permanente, sendo regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, alterada recentemente pela Lei nº 14.276/2021.

Desde então, constitui instrumento da política pública nacional de educação, baseado na vinculação de recursos públicos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal⁸.

⁸ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

A correta aplicação dos recursos do FUNDEB impacta diretamente a equalização do ensino obrigatório e a universalização da educação no Brasil, sobretudo por meio da redução das assimetrias financeiras entre os diferentes entes federados no tocante à educação⁹.

Conforme ensina o ilustre jurista José Maurício Conti:

O FUNDEB insere-se no contexto do federalismo fiscal brasileiro, em que há diversos mecanismos por meios dos quais são partilhadas as receitas entre as unidades da Federação. O Brasil adota um modelo de federalismo cooperativo, especialmente no âmbito financeiro, havendo um sistema de partilha de recursos, como no caso do FUNDEB, em que essa cooperação dá-se com a divisão de recursos entre os Estados-membros (e Distrito Federal) e os Municípios, com participação eventual da União. Trata-se de fundo de natureza contábil, à semelhança de outros (como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE), sem personalidade jurídica, que estabelece regras por meios das quais se operacionaliza a transferência de recursos entre os entes federados, com regras que vinculam a aplicação dos recursos que o compõem. [...] A aplicação dos recursos do Fundo é vinculada a finalidades específicas, voltadas à área educacional, identificando-se nesse aspecto a utilização de transferências intergovernamentais condicionadas, importantes instrumentos financeiros utilizados na condução de políticas públicas, como é o caso da educação¹⁰.

Do ponto de vista operacional, o FUNDEB funciona como mecanismo de repartição indireta de receita com vistas a corrigir desigualdades regionais, como salienta a doutrina de Harrison Leite:

[...] a Constituição Federal criou um sistema de transferências de receitas, partindo da União para os Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios, com o fim de minimizar a receita deficiente de alguns entes. A doutrina comumente classifica a repartição das receitas em Direta e Indireta. Repartição direta é aquela cujo recurso a ser transferido observa apenas critérios objetivos para a sua repartição e não passa por fundo ou intermediação, para daí retornar aos entes federativos. Esse tipo de repartição não conta com a interferência de qualquer índice ou parâmetro, de forma a distribuir um valor maior a quem mais necessita ou menor a quem menos necessita. Parte, portanto, de critérios meramente percentuais sem atentar a qualquer variação com o fim de diminuir as desigualdades econômicas entre os entes. Exemplo clássico é a repartição do IPVA: embora o tributo seja estadual, 50% de sua receita é repassada para o Município onde o veículo está licenciado, independentemente do tamanho do município, sua necessidade, seu desenvolvimento ou qualquer índice. A repartição indireta, por sua vez, demanda sempre a análise de alguns critérios antes de o recurso ser repassado, com vistas a corrigir desigualdades regionais. Assim, importa o índice de valor agregado, como se dá com parte do ICMS; o número de alunos matriculados,

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: [...].

⁹ “Antes da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1998, a diferença no gasto por aluno poderia atingir uma razão superior a dez entre as diferentes regiões do país e, mesmo, no interior de um mesmo estado, na comparação entre escolas mantidas pelo governo estadual e aquelas sob responsabilidade dos governos locais. Minimizar essa desigualdade foi um dos motivos da implantação da política de fundos, talvez o seu aspecto mais positivo”. In: PINTO, José Marcelino de Rezende. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. Propuesta Educativa, Buenos Aires, Argentina, v. 2, n. 52, p. 24-40, nov. 2019, pg. 27.

¹⁰ Comentários à Constituição do Brasil, J.J. Gomes Canotilho [et al.] - São Paulo: Saraiva/Almedina, 1ª edição, 2013, p. 2237.

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

12 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

como se dá com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); o índice populacional e o índice de Desenvolvimento Humano, como se dá para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), dentre outros. Dessa forma, na maioria das vezes, a repartição indireta se dá por intermédio de um Fundo, que é uma mera individualização contábil, destinando recursos a fins específicos, com o fim de organizar e permitir a repartição, na conformidade dos critérios estabelecidos¹¹.

Nesse contexto, a gestão responsável e transparente dos recursos do FUNDEB é essencial para o alcance dos objetivos constitucionais de promoção da educação básica de qualidade e redução das disparidades regionais. A aplicação correta dos recursos contribui para a valorização dos profissionais da educação, melhoria da infraestrutura escolar e implementação de políticas educacionais que atendam às necessidades específicas de cada localidade.

Portanto, o FUNDEB não apenas representa um mecanismo financeiro de repartição de receitas, mas também um instrumento fundamental para a efetivação do direito à educação¹², conforme preconizado pela Constituição Federal. A importância estratégica do FUNDEB na estrutura educacional brasileira reforça a necessidade de observância rigorosa das normas que regem sua destinação e utilização.

Dessa forma, fica evidente que o FUNDEB desempenha papel crucial na promoção da equidade educacional no país, direcionando recursos de forma estratégica para atender às necessidades da educação básica.

b) DESTINAÇÃO ESPECÍFICA DOS RECURSOS DO FUNDEB

Quanto à destinação dos recursos do FUNDEB, o art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal dispõe:

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: [...]

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.

A operabilidade do FUNDEB requer a obediência aos requisitos legalmente estipulados pela Lei nº 14.113/2020, dentre os quais se destaca a obrigatoriedade de que os recursos do Fundo sejam utilizados pelos entes subnacionais no mesmo exercício em que forem creditados, conforme se extrai do artigo 25:

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

¹¹ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro, 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020, pg. 357.

¹² Sobre o tema, dispõe José Afonso da Silva: "O art. 205 contém uma declaração fundamental que, combinada com o art. 6º, eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem. Aí se afirma que a educação é direito de todos, com o que esse direito é informado pelo princípio da universalidade. Realça-lhe o valor jurídico, por um lado, a cláusula - a educação é dever do Estado e da família -, constante do mesmo artigo, que completa a situação jurídica subjetiva, ao explicitar o titular do dever, da obrigação, contraposto àquele direito. Vale dizer: todos têm o direito à educação e o Estado tem o dever de prestá-la, assim como a família". In: Curso de direito constitucional positivo. 37ª Edição, São Paulo, Malheiros: 2014.

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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.

[...] §3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

A leitura dos dispositivos em questão não pode ser descontextualizada do regramento geral de direito financeiro que, como princípio, atende à anualidade, excetuada somente na hipótese do §3º supracitado¹³.

Desse modo, observa-se que os recursos do FUNDEB possuem destinação constitucional específica, vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação. A legislação estabelece a obrigatoriedade de aplicação de, no mínimo, 70% dos recursos na remuneração dos profissionais em efetivo exercício, dentro do exercício financeiro em que os recursos são creditados.

Essa destinação específica visa assegurar que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e direcionada, promovendo melhorias imediatas na qualidade da educação básica e garantindo a valorização dos profissionais que estão em atividade.

c) IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PARA DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

A questão central, portanto, reside na possibilidade de utilizar os recursos dos 70% do FUNDEB para quitar remunerações retroativas, reclamadas judicialmente pelos professores, conforme exposto na consulta. Tais despesas caracterizam-se como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), conforme disciplinado nos arts. 35 e 37 da Lei n. 4.320/1964:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Na mesma linha, cumpre mencionar a regulamentação do tema feito pelo Decreto n. 93.872/82:

Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente,

¹³ “Nas hipóteses em que o orçamento ‘avança’ sobre o ano seguinte, período esse chamado de “adicional”. Sobre o tema, afirma João Angélico: 20 *Apud*. TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de. In Revista de Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum. Ano 12. n. 63, set/out 2010. 21. Na saúde, ocorre fato igualmente relevante, confirmando o regime de competência para as despesas, vinculando os recursos gastos no exercício seguinte, desde que inscrito em restos a pagar com disponibilidade de caixa no Período adicional é o tempo acrescentado ao ano financeiro com o objetivo de, nesse período, concluir-se a arrecadação de tributos e o pagamento de despesas relativas ao ano financeiro findo. Pode o período adicional abranger um ou mais meses seguintes ao ano financeiro e, como é óbvio, correm nesse período, concomitantemente, as operações relativas ao ano findo [...]. Exemplo clássico do período adicional está previsto na Lei n. 11.494/2007, que criou o FUNDEB”. In: LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020, pg. 438.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei nº 4.320/64, art. 37).

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

- a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
- b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;
- c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

A exigência de que os recursos do FUNDEB sejam utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados não deve desconsiderar que as remunerações retroativas (natureza remuneratória) reclamadas judicialmente, consoante dispõe a leitura conjugada do art. 37 da Lei n. 4.320/64 e de sua regulamentação dada pelo art. 22, §2º, "c", do Decreto n. 93.872/86, constituem despesas de exercícios anteriores, sobretudo sob a perspectiva do regime de competências, adotado por força do que dispõem o art. 35 da Lei n. 4.320/64 c/c art. 50, inciso II, da LC n. 101/00, para fins de registro das despesas.

Há distinção entre as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e os Restos a Pagar. Enquanto as DEA referem-se a obrigações de exercícios anteriores pagas com receitas arrecadadas no exercício em curso (operando sobre o orçamento vigente), os Restos a Pagar são despesas empenhadas em exercícios passados, mas pagas no exercício presente, com recursos já alocados no orçamento anterior.

Nessa toada, dispõe J. R. Caldas Furtado:

[...] pode-se afirmar que os pagamentos via empenhos emitidos à conta de Despesas de Exercícios Anteriores oneram o orçamento vigente à medida que tal dotação orçamentária terá que ser acomodada no orçamento em execução – naturalmente mediante corte de dotações originalmente previstas [...]¹⁴.

Assim, a utilização de recursos do FUNDEB 70% para o pagamento de DEA onera o orçamento vigente, desviando recursos que deveriam ser destinados às ações planejadas para o exercício corrente, em especial aquelas voltadas à manutenção e desenvolvimento do ensino e à valorização dos profissionais em efetivo exercício. Isso compromete o planejamento orçamentário, essencial para a eficiência das políticas públicas educacionais.

Corroborando com a tese exposta, o próprio Manual de orientação do Novo FUNDEB, produzido pelo Governo Federal para esclarecer as informações necessárias à gestão eficiente dos recursos do Fundo no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, afirma categoricamente:

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

¹⁴ *Idem*, pg. 228.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Fundeb, oportunamente, listou com quais gastos é totalmente vedada a sua utilização: [...]. Pagamento de despesas de exercícios anteriores¹⁵.

Adicionalmente, se há disponibilidade de recursos do FUNDEB para serem utilizados nesse tipo de gasto, como o pagamento de despesas pretéritas, em tese, isso pode vir indicar que os recursos não estão sendo empregados de maneira eficiente no exercício corrente. Em regra, a existência de sobras significativas pode revelar falhas no planejamento orçamentário e na execução das políticas educacionais, evidenciando que as verbas vinculadas não estão sendo plenamente aplicadas nas finalidades previstas.

A destinação mínima de 70% dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, conforme estabelece a legislação, visa justamente à valorização desses profissionais, garantindo melhores condições de trabalho e incentivando a melhoria da qualidade do ensino. Quando esses recursos não são integralmente utilizados para esse fim no exercício financeiro correspondente, perde-se a oportunidade de promover avanços significativos na educação básica.

Nesse diapasão, diversos Tribunais de Contas já se manifestaram sobre a impossibilidade de utilizar recursos do FUNDEB para o pagamento de despesas de exercícios anteriores, mesmo que decorrentes de decisão judicial, conforme os excertos abaixo reproduzidos:

O pagamento de verbas de natureza remuneratória referentes a obrigações trabalhistas, decorrentes de decisões judiciais proferidas em favor de profissionais da educação básica em efetivo exercício [...] não é considerado despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), por não contribuir para o alcance dos objetivos básicos das instituições educacionais, não encontrando amparo no rol de incisos do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/1996 e nem no caput do dispositivo.

(TCE/ES - Consulta TC 004/2024)

Conforme os arts. 25 e 29, I, da Lei nº 14.113/2020, recursos oriundos do FUNDEB só devem ser utilizados para custear despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 70 da Lei nº 9.394/1996, relativos ao exercício financeiro em que lhes forem contabilizados, não havendo a possibilidade de serem despendidos no adimplemento de Despesas de Exercícios Anteriores.

(TCE/TO - Voto nº 160/2023-RELT3)

TCE/PIAUI - SÚMULA N. 16: I - OS RECURSOS DO FUNDEB DEVEM SER UTILIZADOS DENTRO DO EXERCÍCIO A QUE SE REFEREM, OU SEJA, EM QUE SÃO TRANSFERIDOS. OS EVENTUAIS DÉBITOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES DEVERÃO SER PAGOS COM OUTROS RECURSOS QUE NÃO SEJAM ORIGINÁRIOS DO FUNDEB, RESSALVADO O ART. 21 §2º DA LEI 11.494/2007.

DECISÃO NORMATIVA Nº 002/2022-TCERR-PLENO CONSULTA. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO - SEED/RR. APLICAÇÃO DE PARCELA DIFERIDA DO FUNDEB/MDE. APLICAÇÃO DE SUPERAVIT DO FUNDEB APURADO EM EXERCÍCIOS ANTERIORES. EXCEPCIONALIDADE DA SITUAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS DO FUNDEB.

¹⁵ Manual de Orientação do Fundeb. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>>. Acesso em: 14.11.2024.

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

16 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DA DECISÃO AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, reunidos em Sessão Extraordinária do Pleno - virtual em:

8.1. Conhecer a presente Consulta, em razão dos requisitos previstos em lei para a sua admissibilidade terem sido atendidos;

8.2. Responder que no tocante ao período de aplicação, e nos termos da legislação de regência, a utilização dos recursos do Fundeb está adstrita às seguintes regras:

8.2.1. Não há previsão legal que autorize a utilização dos recursos do Fundeb no exercício subsequente em percentual superior ao fixado no §2º do art. 21, da Lei n. 11.494/2007, de 5% até o exercício de 2020, ou no § 3º do art. 25, da Lei n. 14.113/2020, de 10% a partir do exercício de 2021; e

8.2.2. Os recursos do Fundeb devem ser utilizados dentro do Exercício a que se referem, ressalvado o disposto no art. 25, § 3º, da Lei 14.113/2020, e no art. 21, § 2, da Lei 11.494/2007, sendo que os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos.

(TCE/RR – Proc. n. 005763/2019, Pleno, Rel.: Conselheiro Joaquim Pinto Souto Maior Neto, publicado em: 10.08.2022)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em conhecer da presente Consulta, para que no mérito seja respondida de acordo com a Instrução Técnica de Consulta 39/2017-8, nos seguintes termos: (...).

Item 2.1 - As despesas de exercícios anteriores (ED 92) pertinentes à educação básica, efetivamente empenhadas e liquidadas no exercício, podem ser custeadas com recursos relativos a quota parte do FUNDEB, bem como computadas para fins de aplicação de tais recursos, haja vista que não foram computadas no seu exercício de sua referência?

Conclui-se pela não possibilidade de utilização de recursos do Fundeb para custear despesas de exercícios anteriores, ainda que se refiram à educação básica e tenham sido empenhadas e liquidadas no exercício.

(TCE/ES – Proc. n. 07460/2016-9, Pleno, Rel. Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, j. 09.06.2020) (negritou-se)

Esse é, inclusive, o entendimento dessa Corte de Contas sobre o tema, conforme demonstram os julgados abaixo elencados:

REPRESENTAÇÃO. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. ATENDIDOS. CONHECIMENTO. PAGAMENTO DE DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES COM RECURSOS DO FUNDEB. PROCEDÊNCIA.

Os recursos oriundos do Fundeb só podem ser utilizados em despesas, com manutenção e desenvolvimento do ensino, pertinentes ao exercício financeiro em que lhes forem creditados, não podendo, por conseguinte, serem destinados ao pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores, em face ao disposto no artigo 25 da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

(TCE/RO – Proc. 01103/22–TCE-RO, Pleno, Rel. Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, j. 16ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 9 a 13 de outubro de 2023)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam das contas anuais do chefe do Poder Executivo do município de Novo Horizonte do Oeste-RO, relativas ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Senhor Cleiton Adriane Cheregatto, inscrito no CPF n. ***.307.172-**, na qualidade de Prefeito do município no primeiro ano do mandato (mandato 2021/2024), como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com a Proposta de Decisão do Relator, Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva, que acolheu as sugestões apresentadas pelo Revisor, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, por unanimidade, em: [...]

III - Determinar ao Senhor Cleiton Adriane Cheregatto, atual gestor do município de Novo Horizonte do Oeste/RO, ou a quem o substitua, que adote as seguintes medidas: [...]

b) restitua à conta dos recursos do Fundeb, no exercício de 2023, o valor de R\$240.619,21 (duzentos e quarenta mil, seiscentos e dezenove reais e vinte e um centavos), que foi utilizado indevidamente para pagamento de despesas de exercícios anteriores e de profissional em etapa da educação básica de responsabilidade de outro ente governamental, conforme o artigo 25 da Lei 14.113/2020, nos termos do que dispõe o artigo 25, devendo comprovar a aplicação junto à prestação de contas do exercício de 2023 e, na impossibilidade destas, que comprove nas contas do exercício de 2024;

c) abstenha-se de utilizar recursos do Fundeb para pagamento de despesas alheias à vinculação do Fundo, sob pena de reprovação das contas vindouras.

(TCE/RO – Proc. 0870/22-TCE/RO, Pleno, Rel. Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva, j. 17ª Sessão Ordinária Presencial do Pleno, de 26 de outubro de 2023) (negritou-se)

Tal posicionamento, uniforme nas Cortes de Contas, evidencia a importância de se respeitar a destinação específica dos recursos do FUNDEB, garantindo que sejam aplicados exclusivamente em despesas do exercício corrente, voltadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Verifica-se, assim, que a legislação vigente não permite a utilização dos recursos do FUNDEB 70% para o pagamento de remunerações retroativas reivindicadas judicialmente pelos professores, por se tratarem de Despesas de Exercícios Anteriores, o que é vedado pelo art. 25 da Lei nº 14.113/2020 e pelo princípio da anualidade orçamentária.

Ademais, no plano consequencial, pode-se afirmar que o uso indevido dos recursos do FUNDEB para quitar débitos pretéritos acarreta impactos negativos imediatos na oferta educacional presente. A destinação inadequada de recursos constitucionalmente vinculados ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício reduz a disponibilidade financeira para investimentos no exercício corrente. Isso pode comprometer a qualidade do ensino, a implementação de projetos pedagógicos, a atualização e capacitação dos educadores e, conseqüentemente, a formação dos alunos. Tal prática vai de encontro ao direito fundamental

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

18 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

à educação, previsto na Constituição Federal, ao impedir que os recursos destinados à melhoria e manutenção do ensino sejam aplicados conforme sua finalidade original.

Portanto, é imperioso que os recursos do FUNDEB sejam aplicados conforme sua destinação original, respeitando o planejamento orçamentário e evitando a necessidade de escolhas prejudiciais entre a melhoria salarial dos profissionais em exercício e o pagamento de passivos. Somente assim será possível garantir a eficiência das políticas públicas educacionais e a promoção de uma educação básica de qualidade para todos.

33. Tais argumentos são, em meu entendimento, determinantes para a conclusão pela impossibilidade de aplicar os recursos do Fundeb nos moldes indicados na consulta.

34. De todo modo, cabem comentários a propósito de orientar o ente municipal a respeito da maneira mais adequada de utilizar o montante de recursos do Fundeb eventualmente disponíveis ao final do exercício e cuja aplicação se faz necessária para o atingimento do índice mínimo de investimento remuneração dos profissionais da educação da rede de ensino básica em efetivo exercício, na forma da Constituição e da Lei n. 14.113/20. Os comentários são relevantes em razão da informação, lançada no parecer técnico-jurídico da autoridade consultante, da origem da consulta também pela necessidade de “direcionamento das sobras dos recursos do Fundeb”.

35. Observo, por conseguinte, que o atingimento do índice mínimo de aplicação dos recursos do Fundeb em remuneração dos profissionais da educação básica em exercício, não sendo passível de flexibilização, pode estar a demandar **melhor planejamento da despesa**.

36. Tratando-se, a existência de saldos ao final do exercício, de situação recorrente, a administração deve acautelá-la de promover **estudo de viabilidade** quanto às alternativas que melhor acomodem o cumprimento dos preceitos constitucionais e o adequado investimento dos escassos recursos municipais, inclusas as possibilidades de lançar mão da autorização do **art. 25, § 3º, da Lei n. 14.113/20**¹⁶ e de promoção de **reajustes de remuneração** ou de **alterações da estrutura de carreira** dos profissionais da educação.

37. Nesse sentido, a manifestação do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

CONSULTA. ADMISSIBILIDADE PARCIAL. QUESTIONAMENTO JÁ RESPONDIDO. MÉRITO. FUNDEB. RECURSOS. APLICAÇÃO DE NOVO PERCENTUAL MÍNIMO. REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA. AUMENTO DE DESPESA. EQUILÍBRIO FISCAL. NECESSÁRIO ATENDIMENTO AO ART. 212-A, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AQUISIÇÃO DE IMÓVEL. DESTINAÇÃO A ÓRGÃO DO SISTEMA DE ENSINO. OBSERVÂNCIA AO DISPOSTO NA LEI N. 14.113/2020.

1. A formulação de questionamento já respondido em consulta anterior, salvo quando o Conselheiro entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente, impõe a inadmissão (total ou parcial) da consulta, nos termos do inciso V do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

¹⁶ Art. 25. [...] § 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

2. As vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 não obstam a aplicação do novo percentual mínimo de aplicação do Fundeb em remunerações dos profissionais da educação básica, ainda que, para atingi-lo, seja necessário promover o reajuste de remuneração ou a alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa no período compreendido entre 28/05/20 e 31/12/21.

3. É recomendável que o gestor público avalie as alternativas possíveis que melhor acomodem o cumprimento do percentual mínimo de aplicação do Fundeb em remunerações dos profissionais da educação básica com o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade das contas públicas, a salvaguardar, de modo global, a proporção entre receitas e despesas, lançando mão, se necessário, da previsão contida no § 3º do art. 25 da Lei nº 14.113/20.

4. É imprescindível, para a não incidência das vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, que eventuais medidas que aumentem a despesa com pessoal sejam adotadas exclusivamente com o objetivo de atender ao disposto no art. 212-A, XI, da Constituição da República.

5. Os recursos advindos do Fundeb podem ser utilizados para aquisição de imóvel destinado a órgão do sistema municipal de ensino, desde que observado o disposto na Lei n. 14.113/2020 – sobretudo no que se refere ao mínimo a ser destinado à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício – e nas demais normas de Direito Público porventura aplicáveis.

[Processo 1098573. Parecer. Tribunal Pleno. Relator Conselheiro Sebastião Helvécio. Julgamento em 20/10/2021].

38. Seguindo o mesmo entendimento, também há resposta à consulta do estado de Rondônia apreciada por este Tribunal de Contas, de relatoria do nobre conselheiro Francisco Carvalho da Silva, destacando que não obstante se reconheça possível utilizar as “sobras” dos recursos do Fundeb para a **bonificação** de profissionais da educação, a prática, além de depender de autorização legal, deve ser adotada em caráter **excepcional**, vistas as alternativas, algumas das quais por mim já exemplificadas, mais adequadas para a aplicação desses recursos:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido na Sessão Ordinária Virtual do Pleno, realizada no período de 6 a 10 de dezembro de 2021, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa nº 005/1996 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da consulta formulada pelo Secretário de Estado da Educação, Senhor Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, por unanimidade de votos, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva;

É DE PARECER que se responda à consulta nos seguintes termos:

Questionamento: Para o cumprimento da exigência constitucional de aplicação mínima obrigatória de recursos para manutenção e o desenvolvimento do ensino na Educação Básica e a remuneração condigna de seus profissionais, observando a proporção de aplicação de 70% de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o pagamento dos Profissionais da Educação Básica em efetivo exercício (Art. 212- A, inciso XI, da Constituição Federal, coma redação dada pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020), é possível o aumento de despesa com pessoal exclusivamente para contemplar essa categoria de profissionais, delimitados expressamente no art. 61, I a V, da Lei nº 9.394/1996 – lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, c/c art. 1º da Lei nº 13.935/2019 (profissionais

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

20 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

de Psicologia e de Serviço Social), afastando-se as vedações do art. 8º, incisos I a VI, da Lei Complementar Federal nº 173/2020?

Resposta: Diante da supremacia da Constituição, para dar cumprimento ao art. 212-A da CF, é possível o aumento de despesa de pessoal exclusivamente para o pagamento de remuneração dos profissionais da educação básica pública em efetivo exercício (no art. 61, I a V, da Lei nº 9.394/1996), afastando-se, pontualmente, a vedação de aumento de despesa de pessoal firmada no art. 8º, I a VI, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, desde que observados os limites, condições e controles relativos à criação ou aumento de despesa com pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000, o que passa pelo prévio planejamento dos gastos, com embasamento técnico e jurídico, assim como pela necessidade de demonstração de sua efetiva necessidade e adequação ao interesse público, sob pena de eventual responsabilização dos gestores que se descuidarem de tais cautelas. Ressalvando que a excepcionalidade do afastamento à afronta do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 limita-se ao atendimento do art. 212-A da CF, cujos excessos serão apurados em cada caso concreto e poderão ensejar a reprovação das contas anuais. Ressalvado também a possibilidade de bonificar os profissionais da educação básica em efetivo exercício do magistério para o fim de se dar efetiva aplicabilidade à norma constitucional expressa no inc. XI do art. 212-A, introduzida pela EC 108/20 e regulamentada pelo art. 26 da Lei 14.113/20, quando a medida visa a assegurar a tais profissionais a percepção de no mínimo 70% (setenta por cento) dos recursos anuais do novo Fundeb, devendo a bonificação ser precedida de lei autorizativa, a qual deve dispor sobre o seu valor, forma de pagamento e critério de partilhamento. Tal medida deve ser adotada em caráter provisório e excepcional, apenas em situações especiais e eventuais, não devendo ser adotada em caráter permanente.

[...]

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva (Relator), Wilber Carlos dos Santos Coimbra e Benedito Antônio Alves; Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Adilson Moreira de Medeiros.

[Processo n. 02165/21. Parecer Prévio PPL-TC 00059/21. Relator Conselheiro Francisco Carvalho da Silva. Julgamento em 10/12/2021].

39. Diante do exposto, no mérito, voto no sentido de que este Tribunal de Contas responda a essa consulta adotando integralmente a fundamentação e a conclusão a que chegou o opinativo do Ministério Público de Contas, de acordo com os seguintes termos:

Não é possível a utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o custeio de verbas remuneratórias retroativas pleiteadas por profissionais da educação, com obrigação de pagamento fixada por meio de decisão judicial, ainda que em benefício exclusivo de profissionais da educação em efetivo exercício, pois o princípio da anualidade orçamentária e o art. 25 da Lei n. 14.113/20 vedam a aplicação de recursos do Fundeb na execução de despesas de exercícios anteriores, devendo as despesas dessa natureza ser custeada com outras fontes de recursos do ente federativo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

DISPOSITIVO

40. Por tudo o exposto, convergindo com o Ministério Público de Contas, submeto à deliberação deste Colegiado Pleno o seguinte voto:

I – Conhecer a consulta formulada por Jurandir de Oliveira Araújo, na condição de Prefeito Municipal de Santa Luzia do Oeste, a respeito da aplicação de normas concernentes ao Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pois foram atendidos todos os requisitos do art. 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154/96, c/c art. 83 e art. 84, VIII, e § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, respondendo-a na forma do Projeto de Parecer Prévio anexo;

II – Determinar ao Departamento do Pleno que promova:

a) a publicação desta decisão, na forma regimental;

b) a intimação das partes relacionadas no cabeçalho, nos termos do art. 40 da Resolução n. 303/2019;

c) a intimação do *Parquet* de Contas, na forma regimental;

III – Efetivadas as providências acima, arquivem-se os autos.

É como voto.

CONSELHEIRO PAULO CURI ETO

Em relação à consulta, uma divergência, com todo o respeito ao nobre relator, nosso decano, e ao Procurador do Ministério Público de Contas, mas é uma divergência parcial e pontual. A minha posição é no sentido de que, além do conhecimento da consulta, ela deve ser respondida para reconhecer a impossibilidade de pagar as despesas de exercício anteriores, se a arrecadação do Fundeb for consentânea com a previsão original, igual ou menor. Nesse aspecto, ratifico a posição do nobre relator. Todavia, se houver um incremento da arrecadação, considero que este excesso pode ser aplicado em despesas de exercícios anteriores. Adoto essa posição, fazendo uma interpretação sistemática, histórica e teleológica do artigo 25, da Lei 14.113/20 e do artigo 112-A, XI, da Constituição Federal, que não expressam qualquer vedação a que os valores arrecadados possam ser destinados a despesas de exercícios anteriores e, também, em função da necessidade de se atender outros valores jurídicos, como o equilíbrio fiscal e a eficiência do gasto. Isso, sem descuidar da necessidade de valorizar o magistério e garantir o desenvolvimento e manutenção da política educacional, porque, este gasto feito com este incremento que não está planejado originalmente, tende a ser um gasto ineficiente, sem ter um liame com os objetivos estabelecidos pela norma, que é o desenvolvimento da política educacional. Então, nesse aspecto, aduzo essa ressalva ao entendimento do relator e do Ministério Público de Contas, por considerar que acaba prestigiando com maior intensidade não apenas o desenvolvimento da política educacional, mas também outros bens jurídicos que estão em cartaz na Constituição, que são esses: equilíbrio fiscal e eficiência do gasto. E, para finalizar, no que toca a essa questão levantada pelo Ministério Público de Contas - aliás, eu estou sendo muito objetivo, presidente, pois tanto o voto do relator quanto o nosso voto divergente foram devidamente distribuídos entre os conselheiros -, se por

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

22 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

acaso tiver havido a expedição de precatório, adiro 100% à posição o Ministério Público de Contas. Todavia, ainda quando da expedição de precatório, é até possível ter uma política de pagamento que não observe rigorosamente a ordem cronológica, excepcionalmente, pois é viável, por exemplo, que seja editada uma lei que preveja deságio que tem que ser oferecido primeiramente para o que está em primeiro lugar e assim sucessivamente, até aquele que aceita o deságio. É possível observar que é possível haver, mesmo neste contexto, alguma flexibilização dessa ordem cronológica de precatório. Por outro lado, antes da expedição de precatório, haveria alguma discricionariedade da parte do gestor. Seria juridicamente viável o reconhecimento dos passivos trabalhistas, a partir de uma gestão de riscos bastante cautelosa, cuidadosa, feita pela procuradoria jurídica, com base em doutrina e jurisprudência, diante da perspectiva de insucesso da controvérsia. Em outros termos, o próprio município pode acolher, reconhecer que existe um passivo e já pagar esse passivo. No limite, se a posição do MPC prevalecesse, até mesmo uma demanda administrativa não poderia ser aceita pela administração, porque ela poderia potencialmente violar a ordem de precatórios. Cabendo lembrar que a exigência de precatório é, na verdade, uma prerrogativa, antes de ser um benefício para os credores, é uma prerrogativa da administração pública. Por quê? Porque ela não pode ser compelida a pagar sem uma prévia programação orçamentária. Então, a gente não pode desnaturar a mens legis dessa previsão, desse regime de precatório, o que me parece que aconteceria se nós radicalizássemos essa interpretação do artigo 100 da Constituição Federal. E, ainda, há um outro elemento: a postergação dos pagamentos, cuja obrigatoriedade é certa vai acarretar encargos adicionais. Então, se o município dispõe de recursos e quer evitar encargos adicionais e agravar a insatisfação dos servidores, que já não tiveram o seu direito satisfeito no passado, parece que é de bom tom que ele faça esse reconhecimento, voluntariamente, a partir de uma gestão de risco e faça o pagamento. Assim, não identifico essa oposição se o precatório não tiver sido expedido. É isso presidente, então, eu lanço essa pontual divergência, os termos da resposta estão colocados aqui. Se a arrecadação for consentânea com a previsão, é a posição do relator; se por acaso houver um extrapolamento da previsão, incremento da arrecadação, aí eu admito que podem ser pagas as despesas anteriores, com alguns requisitos que eu mencionei aqui, que eu detalho no voto, que é a questão de ter natureza jurídica remuneratória, não poder pagar com o valor do Fundeb encargos adicionais, honorário advocatício, e também, que todos os credores, mesmo aqueles que não estão na ativa -- porque só pode pagar o pessoal da ativa com recursos do Fundeb - precisam ser pagos, mas aí com recurso próprio. É isso, presidente.

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Vou acompanhar o voto do Conselheiro Paulo Curi, porque é uma atitude prudente.

CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

Estou vinculado ao que manda a lei, meus atos só vão além da lei quando a própria lei me dá uma margem de discricionariedade entre o ponto A e o ponto B. Eu vejo aqui que o artigo 29 da Lei 14.113 deixa claro que é vedado a utilização dos recursos do Fundeb para financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Aí vamos para do artigo 70 da Lei n. 9.394, vejamos quais são as matérias que constam lá. 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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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. IX – realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura. Então vemos que não tem nenhuma matéria relacionada a ações judiciais transitadas em julgado ou a indenização de professores em relação à área trabalhista. Não vejo espaço para pagamento de despesa que não sejam essas previstas do artigo 70 da lei 9394. Além do mais, a própria lei, que rege o FUNDEB, não é a do artigo 29, diz que é vedada a utilização dos recursos dos fundos pagamentos para financiamento de despesas não consideradas de manutenção. Vimos lá quais são as despesas com manutenção. Fora aquela, o legislador se fechou ali. Agora, é claro, que podemos evoluir, podemos, mas evoluir dentro de um parâmetro que a própria lei disciplina. E, com todo respeito ao procedimento contrário, mas o meu olhar aqui não vejo como aplicar esse novo entendimento. Com todo respeito ao presidente, aos demais, é minha posição.

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Vou fazer adesão ao moderno entendimento de uso dos recursos excedentes da previsão original do Fundeb, que é a proposta do Conselheiro Paulo Curi, que não antagônica à proposição do Conselheiro José Euler, ela só aperfeiçoa e dá ao tribunal uma visão diferenciada, que evolui nosso pensamento.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA

A despeito de entender que o voto do Conselheiro José Euler está irretocável, mas o Conselheiro Paulo traz uma exceção pontual, específica que de forma alguma altera a jurisprudência do Tribunal, nesse sentido acompanho a divergência iniciada pelo Conselheiro

VOTO RELATOR PARA O PARECER PRÉVIO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

RELATÓRIO

1. Pretendo divergir parcialmente, com todo o respeito, da posição esposada pelo nobre Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello. Me utilizo do relatório constante em seu voto:

“1 Trata-se de consulta a respeito da possibilidade de utilização dos recursos que compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o custeio de remunerações retroativas de profissionais da educação, cuja obrigação de pagamento é estabelecida

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

24 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

por decisão judicial, de maneira que a despesa seja considerada no cômputo da proporção mínima de investimento de 70% dos recursos do Fundeb em remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

2 A consulta foi formulada em termos sucintos pelo Prefeito Municipal de Santa Luzia do Oeste, Jurandir de Oliveira Araújo, conforme transcrito:

O Município de Santa Luzia D'Oeste/RO, por intermédio do Prefeito Municipal Sr. Jurandir de Oliveira Araújo, vem respeitosamente apresentar a presente consulta, a fim de obter esclarecimento quanto à correta interpretação dos dispositivos legais no que se refere ao direcionamento dos recursos do FUNDES 70% para pagamento de remunerações reclamadas judicialmente pelos professores.

Sabe-se que a Lei n. 14.113/2020 estabelece que, no mínimo, 70% dos recursos do FUNDEB devem ser aplicados na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. No entanto, a legislação não menciona explicitamente se esses valores podem ser destinados ao pagamento de passivos de natureza remuneratória decorrentes de decisões judiciais.

Especificamente, o questionamento que se coloca é o seguinte:

01 - É possível pagar remuneração retroativas reclamadas judicialmente, pelos professores, com os recursos do FUNDEB 70%, considerando a natureza salarial dessas verbas?

Neste sentido, solicitamos parecer técnico deste Egrégio Tribunal e, na oportunidade, renovamos nossos votos de elevada estima, consideração e apreço.

3 Como consta, a inicial veio instruída com o parecer da assessoria jurídica da autoridade consulente, que opinou nos seguintes termos:

No entendimento desta parecerista, é razoável a possibilidade de direcionamento das sobras dos recursos do Fundeb 70% aos pagamentos remuneratórios reivindicados judicialmente pelos professores, ainda que de exercícios anteriores, pois não configuraria o desvirtuamento do uso dos referidos recursos, considerando que serão direcionados aos mesmos titulares definidos em lei.

4. Em juízo provisório de admissibilidade, deliberei, pela decisão de ID 1667060, que restavam preenchidos os requisitos necessários para o conhecimento e o processamento da consulta, impondo-se submeter o feito ao Ministério Público de Contas.

5 Em parecer de ID 1521006, o *Parquet* de Contas opinou no sentido de que a consulta deve ser conhecida e respondida nos seguintes termos:

Não é possível utilizar os recursos do FUNDEB 70% para o pagamento de remunerações retroativas reivindicadas judicialmente pelos professores, mesmo considerando a natureza dessas verbas, uma vez que tais dispêndios se caracterizam como despesas de exercícios anteriores (DEA), cujo pagamento com recursos do FUNDEB é vedado pelo art. 25 da Lei n. 14.113/2020, conforme entendimento já firmado por essa Corte de Contas. Portanto, tais pagamentos devem ser realizados com outras fontes de recursos do Município, observando-se o princípio da anualidade orçamentária e as normas de gestão fiscal responsável.”

2

É o relatório.

VOTO

Parecer Prévio PPL-TC 00048/24 referente ao processo 03618/24
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

25 de 34

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

3 Relativamente à admissibilidade da Consulta, convirjo com o entendimento do Conselheiro Relator.

4 O eminente Conselheiro Relator, amparado pela manifestação ministerial, sustenta que os recursos recebidos no exercício vinculados à política educacional não podem ser utilizados em despesas de exercícios anteriores. Invoca os seguintes argumentos para fundamentar a sua posição:

a) a utilização dos recursos vinculados à educação em despesas de exercícios anteriores ofende o art. 25 da Lei nº 14.113/20, pois a “quitação de “passivos trabalhistas” comprometeria a alocação dos valores para investimentos no exercício corrente, assim prejudicando a valorização dos profissionais da educação em efetivo exercício e a implementação de melhorias no ensino básico, finalidades primordiais do fundo. Por isso, a interpretação suscitada na consulta não é, em meu sentir, compatível com a destinação constitucional e legal dos recursos do fundo”;

b) existe orientação no manual do FUNDEB contrária ao uso de recursos para saldar despesas de exercícios anteriores com recursos da educação e também vasta jurisprudência, inclusive do próprio TCERO;

c) existe a possibilidade de que os pagamentos de despesas de exercícios anteriores possam caracterizar a subversão do regime constitucional de precatórios e também caracterizar a violação à isonomia entre os credores (este argumento pode ser extraído do Parecer do MPC, mas não foi corroborado pelo Conselheiro Relator);

d) arremata afirmando que a existência de sobras dos recursos do FUNDEB pode estar a revelar a necessidade de um “melhor planejamento da despesa”.

5 A despeito da bem fundamentada posição do eminente Relator, com todo o respeito, considero que a indagação formulada pelo município merece receber encaminhamento parcialmente diferente. Explico.

6 Como se sabe, o ordenamento constitucional brasileiro contempla uma plêiade de normas estabelecendo a educação como uma prioridade nacional, conforme o previsto nos artigos 205 e seguintes. Trata-se de opção acertada para uma República que tem como fundamento a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (art. 1º e incisos da CF) e cujos “objetivos fundamentais” (art. 3º) são “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I), “garantir o desenvolvimento nacional” (inciso II), “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III) e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (inciso IV).

7 Não é necessário ser um douto ou um especialista em educação para se concluir ser impossível atingir esses objetivos da República sem a disponibilização no país de uma educação básica universal, gratuita e de qualidade, isto é, que assegure a aprendizagem na idade certa, com equidade.

8 Para esse fim, a solução usualmente empregada pelo constituinte brasileiro foi a vinculação de recursos para a educação, presente no ordenamento constitucional brasileiro desde a Constituição de 1934. Não disponho de elementos para saber se dispositivos desse teor foram efetivamente respeitados ao longo do século XX, todavia, pode-se afirmar que, pelo menos a partir da

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

CF/88, muito em função da democratização do país e do endurecimento do controle externo e judicial a respeito da matéria, no geral, a vinculação de recursos passou a ser amplamente cumprida.

9 No Estado de Rondônia, pelo menos a partir do final da década de noventa, os limites de despesas mínimos vêm sendo cumpridos, tanto que não há apontamento dessa irregularidade nas contas do Governador há muitos anos. Acrescente-se que, por aqui, nunca se admitiu o cômputo da despesa com inativos para o atendimento do limite. Em relação aos Municípios não é diferente, pois é incomum encontrar aquele que desrespeite o mínimo constitucional de despesa com educação.

10 Essa é, provavelmente, a realidade nacional, pois o país vem conseguindo se aproximar da média de despesa com educação dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), com a ressalva de que este ainda é um fenômeno relativamente recente e que o indicador disponível toma o Produto Interno Bruto como referência e o país não se notabiliza por um PIB muito expressivo.

11 Apesar do avanço das últimas décadas no financiamento, vimos convivendo com o fracasso educacional, com raras exceções pelo país. Somente no final do século XX alcançamos a universalização do ensino fundamental, cem anos após dos EUA e uns cinquenta anos após a Argentina. Quando, finalmente, se pôde assegurar o acesso às populações mais vulneráveis ao ensino público, o que se viu foi o comprometimento da sua qualidade.

12 Ainda hoje existem graves problemas de acesso na educação infantil. A pré-escola ainda não foi universalizada, o que deveria ter ocorrido em 2016, segundo o plano nacional de educação. O atendimento por creches no país é restrito e o Estado de Rondônia tem uma das piores taxas de atendimento (pouco inferior a vinte por cento da demanda). No ensino médio, a aprendizagem é muito ruim (para se ter uma ideia, apenas três por cento dos jovens tem aprendizagem considerada adequada em matemática ao final do terceiro ano, segundo o SAERO de 2023) e cerca de vinte e cinco por cento dos nossos jovens não concluem o ensino médio. Em todas as avaliações internacionais os resultados são frustrantes e humilhantes para o país, com os nossos estudantes amargando as últimas posições, colocando-nos nos mesmos patamares de países africanos com desafios bem superiores aos nossos.

13 Passados muitos anos da implementação da política de vinculação de recursos para a educação, insta reconhecer que existem alguns avanços nos indicadores educacionais, porém, estes são pontuais e extremamente lentos. O que se quer dizer é que essa política, embora indispensável pelas próximas décadas, não remove, por si, os obstáculos que comprometem os resultados educacionais.

14 Evidências colhidas junto a territórios que têm obtido sucesso educacional sinalizam para a necessidade de se implantar uma agenda que passa pela avaliação, formação, monitoramento pedagógico e gestão com base em evidências. A experiência rondoniense no PAIC confirma essa percepção. Essas práticas foram decisivas para que o Estado deixasse de ser o décimo sétimo lugar do país em matéria de alfabetização em 2021, com apenas 21% de alfabetização considerada adequada no segundo ano do EF, para passar a ser o quinto lugar em 2023, alcançando o percentual de 65%. A avaliação de impacto desse programa revelou cientificamente que um nível elevado de sua implementação (acima de 75%) contribuiu para dobrar a aprendizagem, comparativamente ao grupo de escolas não beneficiadas pelo PAIC.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

15 Existem também evidências segundo as quais remunerações elevadas dos profissionais da educação e infraestrutura adequadas das escolas, por si sós, não garantem os resultados desejados. Para se ter uma ideia, o Município de Salvador chegou a ter uma das melhores remunerações de professores do país, o que contrastava com um dos piores resultados entre as capitais. Em Rondônia, o Município de Jaru, segundo auditoria do TCE, é o que conta com a melhor infraestrutura escolar, mas tem um desempenho em matéria de aprendizagem apenas mediano.

16 Em síntese, a experiência regional e de alguns territórios bem sucedidos do país em matéria educacional revela que apenas a disponibilidade de recursos é insuficiente para assegurar os avanços. Deve haver a conjugação de recursos com as boas práticas.

17 Isso não significa que este subscritor seja infenso ao incremento remuneratório dos profissionais da educação ou mesmo ao aperfeiçoamento da infraestrutura escolar. Muito ao contrário. Considero que deve ser uma das categorias mais prestigiadas da administração pública, assim como tenho em conta que os investimentos na infraestrutura escolar são prioritários. Todavia, é impositivo reconhecer que essas medidas não são bastantes. Assim como devemos admitir que a canalização de recursos ilimitados para a educação não resolve todos os problemas.

18 O nível de incipiência dos resultados educacionais, o histórico relativamente recente do incremento do financiamento da política educacional, a estreiteza do PIB do país (que serve de referência para a comparação do financiamento do Brasil com o de países de OCDE), um financiamento ainda abaixo dos países da OCDE, a prioridade da educação para o atingimento dos objetivos da República *etc*, justificam a preservação de uma interpretação até certo ponto defensiva do art. 25 da Lei nº 14.113/20, como a advogada pelo nobre Conselheiro Decano e respaldada por iterativa jurisprudência.

19 Por outro lado, o que se quer, na essência, é apenas aduzir algumas ressalvas à posição do Conselheiro Relator, relativizá-la numa circunstância muito pontual, a ser explicada a seguir.

20 Antes, porém, convém revisitar esse dispositivo legal. Prescreve o artigo 25 da Lei nº 14.113/20: “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”. “§3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional”.

21 De se notar que o comando da norma se dirige no sentido de utilização plena dos recursos do FUNDEB no exercício financeiro da sua disponibilização. Um pouco adiante, no transcrito parágrafo terceiro, está registrada uma exceção consistente na autorização do dispêndio desses montantes até o final do primeiro quadrimestre do exercício subsequente. Por outro lado, em nenhuma passagem da norma está exposto que esses recursos, obrigatória e inapelavelmente, deverão ser despendidos com despesas pertencentes (empenhadas, segundo a opção da vetusta Lei 4.320/64) ao exercício do seu recebimento.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

22 Do ponto de vista literal, não se extrai esse comando. Todavia, estamos de acordo com o relator – e com a jurisprudência – ao assentarem que essa interpretação é a que melhor homenageia os fins preconizados pela vinculação constitucional e legal dos recursos, qual seja, prestigiar o desenvolvimento da educação pública básica e a valorização dos profissionais da educação.

23 Todavia, à míngua de um comando literal peremptório, vislumbro a possibilidade de identificar uma possível relativização dessa vedação, desde que não sejam malferidos os fins normativos.

24 Antes de explicitar a circunstância em que isso se daria, é preciso destacar, conforme visto, que a vinculação da aplicação dos recursos ao exercício encontra no parágrafo terceiro, acima transcrito, uma exceção. Ademais, o Supremo Tribunal Federal foi até mais longe, admitiu uma desvinculação de recursos da educação em relação aos juros (parcela acessória) decorrente de condenação, cuja receita gerada é vinculada à educação. Por relevante, merece ser transcrita a ementa do Acórdão:

“Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº1.428.399

Relatora: Ministra Rosa Weber

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PRECATÓRIO. VERBAS DO FUNDEF/FUNDEB. RECURSOS CONSTITUCIONAIS VINCULADOS. RETENÇÃO DE HONORÁRIOS CONTRATUAIS. IMPOSSIBILIDADE. DESTAQUE DOS JUROS DE MORA INCLUÍDOS NA CONDENAÇÃO. NATUREZA AUTÔNOMA. POSSIBILIDADE. ADPF528/DF. QUESTÃO CONSTITUCIONAL. POTENCIAL MULTIPLICADOR DA CONTROVÉRSIA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA COM REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO.

1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgamento da ADPF 528/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 22.4.2022, assentou a inconstitucionalidade do destaque das verbas destinadas ao FUNDEF/FUNDEB para pagamento de honorários advocatícios. Na ocasião, o Plenário desta Suprema Corte, por maioria, ressaltou que a possibilidade de pagamento de honorários advocatícios contratuais pelos Municípios valendo-se tão somente da verba correspondente aos juros moratórios incidentes no valor do precatório devido pela União é constitucional.

2. Recurso Extraordinário provido em parte, para permitir que a verba honorária seja destacada tão somente dos valores correspondentes aos juros moratórios incidentes no valor do precatório devido pela União.

3. Fixadas as seguintes teses: 1. É inconstitucional o emprego de verba do FUNDEF/FUNDEB para o pagamento de verbas honorárias contratuais. 2. É possível a utilização dos juros de mora inseridos na condenação relativa a repasses do FUNDEF, para pagamento de honorários advocatícios contratuais.”

25 Com todo o respeito ao STF, não nos parece que essa tenha sido a melhor solução para o caso. Em nosso sentir, ambas as verbas - a principal e a acessória - deveriam ter sido vinculadas à educação. Todavia, esse precedente é oportuno para evidenciar que se até mesmo a **expressa e constitucional** vinculação de recursos encontra ressalva, na dicção do intérprete maior da CF, o que não se pode dizer da possibilidade de se relativizar a vedação **implícita** da aplicação de recurso vinculado com despesas de exercícios anteriores, desde que afetas à educação?

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

26 Há um outro aspecto que precisa ser ponderado. A regra da vinculação de recursos é exceção, consoante preconizado pelo art. 167, IV, da CF. Neste caso, deve-se aplicar diretriz hermenêutica jurídica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas restritivamente.

27 Ao não identificar qualquer relativização na vedação em debate, com todo o respeito, talvez o nobre Conselheiro Relator e o digno Procurador-Geral do MPC tenham ignorado essa diretriz interpretativa.

28 Há mais. A interpretação da norma legal deve ser deferente à centralidade da Constituição Federal, isto é, deve prestigiar, por meio da **ponderação**, o maior número possível de valores encartados na Lei Maior. Não pode prevalecer uma interpretação do transcrito artigo 25 que amesquinhue a eficiência da despesa pública e o equilíbrio fiscal, mormente se essas diretrizes forem conciliáveis com o vetor da máxima proteção à política educacional. Em outros termos, levadas as últimas consequências o sentido da norma esposado pelo nobre Conselheiro Relator, afigura-se provável que a despesa se aperfeiçoe tão apenas para cumprir uma formalidade legal, sem qualquer liame com o **efetivo** desenvolvimento da política educacional.

29 Seguir por essa vereda pode ocasionar a ofensa ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito, o qual veda a opção por alternativa que implique em solução, cujos efeitos negativos superem os positivos. A melhor interpretação, inegavelmente, é aquela que preserva o máximo possível, de preferência a totalidade dos bens juridicamente tutelados.

30 Fixadas essas premissas, resta finalmente perquirir em que circunstâncias despesas de exercícios anteriores poderiam ser saldadas com recursos atuais, vinculados à educação, sem que essa possibilidade infirme os fins normativos e de modo a ainda prestigiar a qualidade da despesa e o equilíbrio fiscal.

31 Num contexto em que os recursos creditados à conta do FUNDEB forem iguais ou inferiores à previsão orçamentária do Município, converge-se com o entendimento do MPC e do Conselheiro Relator no sentido de que as despesas a serem pagas com tais recursos somente podem ser aquelas empenhadas (art. 35, II, da Lei nº 4.320/64) no exercício. Qualquer despesa anterior ou mesmo ulterior não pode ser suportada com tais recursos.

32 Nesse mesmo contexto, se houver “sobras” de recursos, isso pode denotar debilidade no planejamento municipal, por ter deixado de prever ação ou programa voltado ao desenvolvimento da educação ou à remuneração dos profissionais da educação, malgrado fosse elevada a probabilidade de que teria recurso para tal, ou então algum tipo de patologia na consecução da despesa, atribuível aos agentes públicos (como falha na licitação que interdite ou atrase a sua conclusão) ou aos fornecedores, ao descumprirem a sua obrigação contratual (o que impede a liquidação da despesa).

33 Por outro lado, distinto deve ser o entendimento se os recursos creditados forem superiores à previsão original, desde que esta estimativa se faça com razoabilidade, isto é, seguindo os parâmetros estabelecidos pelo TCE (Instrução Normativa 001/TCER-99). Como é sabido, em matéria de programação das despesas o gestor deve se orientar pelo comedimento e pela prudência. Nesse sentido, somente deve programar dispêndios, cujo adimplemento possa se dar com os recursos arrecadados ao longo do exercício. Assumir uma postura de maior ousadia na programação de despesas pode levar o gestor à insuficiência financeira que, por malferir o equilíbrio fiscal, é causa de desaprovação das contas, consoante farta jurisprudência deste Tribunal. Destarte, essa contingência da

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

arrecadação de recursos superiores à programação orçamentária original tende a encontrar um planejamento que não contemplou uma destinação eficiente para eles, sobretudo se o excesso se materializar no segundo semestre do exercício.

34 Neste caso, aquilo que normalmente é comemorado pelo gestor se torna um problema potencialmente grave, pois num tempo muito curto deverá ser realizado o dispêndio, sob pena de não serem cumpridas as disposições constitucionais e legais alusivas à despesa mínima com a educação básica. Além disso, para que a finalidade dessas normas seja atendida, a despesa deve concorrer para o aperfeiçoamento da política educacional.

35 Situações como essas são encontradas com muita frequência na casuística dos Tribunais de Contas. Não são raras as vezes que deparamos com despesas realizadas a toque de caixa, sem serem precedidas de qualquer planejamento, apenas para cumprir a formalidade legal. Equipamentos, materiais esportivos, materiais didáticos, serviços de pintura *etc* de utilidade duvidosa são adquiridos, normalmente por meio de contratação direta ou adesão a ata de registro de preços, meramente para supostamente cumprir a obrigação do limite de despesa mínimo. Se o objetivo for o atendimento do limite mínimo de despesa com a remuneração dos profissionais da educação (70% dos recursos do FUNDEB), a solução mais comum, dada a vedação ao pagamento de qualquer tipo de despesa de exercícios anteriores, é o pagamento de um abono incondicionado a esses agentes públicos.

36 Em relação a essa questão remuneratória, o gestor pode se ver diante do seguinte paradoxo, ter de promover uma distribuição das sobras entre os profissionais da educação, sem qualquer critério que não seja o cumprimento da formalidade legal e sem que tal dispêndio contribua para a qualidade da educação, e ainda conviver com passivos remuneratórios pretéritos.

37 Esse tipo de solução, com todo o respeito, de uma vez só, afronta:

- a) a eficiência do gasto, pois um inesperado abono de final de ano, desconectado do cumprimento de metas de resultado, dificilmente oferecerá alguma contribuição para a aprendizagem dos alunos;
- b) o equilíbrio fiscal, pois a realização de despesas que seriam extremamente improváveis e até certo ponto censuráveis, não fora a formalidade legal do dispêndio mínimo, não podem ter preferência em relação a passivos pretéritos certos que continuarão a endividar o Município exponencialmente (dados os incrementos de juros e correções), reduzindo a sua capacidade de investimento em outras políticas públicas e mitigando a confiança dos credores no Município;
- c) a valorização dos profissionais da educação, pois estes teriam postergadas as satisfações dos seus direitos, ainda que a sua existência já tenha sido reconhecida judicialmente.

38 O dispositivo constitucional que disciplina a matéria prescreve:

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: [...]

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.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

39 O mesmo que se sustentou em relação à interpretação do art. 25 da Lei nº 14.113/20 se aplica neste caso. A norma não prescreve **expressamente** que apenas a remuneração devida no exercício deva ser paga com o montante arrecadado no exercício. Apenas preconiza que, no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB, sejam canalizados para a remuneração dos profissionais da educação básica em exercício. Apesar disso, é possível extrair essa interpretação, nos termos pretendidos pelo nobre Conselheiro Relator. Todavia, desde que comporte exceção para aqueles casos em que a arrecadação foi superior à prevista originalmente, com o fim, repita-se, de se obter a eficiência do gasto, o respeito ao equilíbrio fiscal e a própria valorização do magistério.

40 Neste caso de excesso de arrecadação, com o escopo de se cumprir o limite de despesa mínima de 70% dos recursos do FUNDEB com a remuneração dos profissionais da educação, entendo ser possível, **utilizando apenas e tão somente este recurso excedente**, adimplir despesas remuneratórias de exercícios anteriores, observados os seguintes requisitos:

a) as despesas de exercícios anteriores devem ter natureza jurídica remuneratória, vedado o pagamento com os recursos do FUNDEB de qualquer custo adicional decorrente da condenação, como juros, correção monetária e honorários advocatícios;

b) somente podem ser utilizados os recursos do FUNDEB para o pagamento dessas despesas de exercícios anteriores dos profissionais da educação básica que estiverem em efetivo exercício por ocasião do pagamento;

c) os demais profissionais da educação básica que sejam credores, mas que não estejam mais em atividade no Município, devem ser pagos simultaneamente aos profissionais da educação básica em exercício, todavia, exclusivamente com a utilização dos recursos próprios do Município.

41 Este último requisito tem o objetivo de evitar que se utilize o art. 212-A, XI, da CF, com finalidade diversa daquela que ensejou a sua edição. O que o constituinte pretendeu não foi criar uma comunidade de credores privilegiada, que perceberá seus créditos com prioridade, mas a valorização dos profissionais da educação em atividade. Essa situação, entretanto, não deve violar o princípio da isonomia. Com isso, os demais profissionais não podem ser preteridos, devendo ser pagos no mesmo momento, todavia, sem que seja possível a utilização de recursos vinculados ao FUNDEB ou mesmo à educação para esse fim.

42 Há uma última questão a ser examinada. O eminente Procurador-Geral do MPC sustenta possível violação ao regime constitucional dos precatórios e ao princípio da isonomia, em razão da possível preterição de outros credores municipais.

43 No questionamento, o consulente alude a “remuneração retroativa reclamada judicialmente”. Não se sabe, então, se houve a expedição de precatório.

44 Se tiver havido a expedição de precatório, concordo integralmente com a manifestação do MPC. Qualquer pagamento deve ser realizado seguindo estritamente a ordem de exigibilidade dos créditos, salvo situações excepcionais que não vem ao caso examinar.

45 Se, entretanto, não tiver havido a expedição de precatório, não me parece que exista óbice ao Município reconhecer a dívida e realizar os pagamentos, desde que tenha segurança de que são efetivamente devidos, seja por força de pronunciamentos judiciais ou de um exame da procuradoria

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

do Município que avalie com muita segurança e cautela a presença de riscos elevados de uma condenação, a qual ainda teria o condão de atrair custos adicionais ao Município.

46 Aliás, se afigura frequente e até uma boa prática a gestão de riscos dos passivos trabalhistas, com o escopo de prevenir ônus adicionais à fazenda e também a insatisfação dos agentes públicos em decorrência do adiamento *sine die* da satisfação dos seus direitos. Não é diferente, inclusive, do que este Tribunal vem fazendo ao longo da sua história.

47 Diante de todo o exposto, no mérito, a consulta deve ser respondida nos termos seguintes:

Se a arrecadação dos recursos do FUNDEB estiver consentânea com a previsão orçamentária original, não é possível a utilização de recursos deste Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o custeio de verbas remuneratórias retroativas, pleiteadas por profissionais da educação em efetivo exercício, em razão de que, neste caso, o recurso vinculado deve ser destinado às despesas programadas originariamente.

Se houver, por outro lado, o incremento imprevisto da arrecadação dos recursos do FUNDEB, comparativamente à previsão original, é possível a utilização deste montante adicional para o custeio de verbas remuneratórias retroativas, pleiteadas por profissionais da educação em efetivo exercício, inclusive para fins do cumprimento do previsto no art. 212-A, XI, da CF, desde que sejam cumpridos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) as despesas de exercícios anteriores devem ter natureza jurídica remuneratória, vedado o pagamento com os recursos do FUNDEB de qualquer custo adicional decorrente da condenação, como juros, correção monetária e honorários advocatícios;

b) somente podem ser utilizados os recursos do FUNDEB para o pagamento dessas despesas de exercícios anteriores dos profissionais da educação básica que estiverem em efetivo exercício por ocasião do pagamento;

c) os demais profissionais da educação básica que sejam credores, mas que não estejam mais em atividade no Município, devem ser pagos simultaneamente aos profissionais da educação básica em exercício, todavia, exclusivamente com a utilização recursos próprios do Município.

DISPOSITIVO

48 Posto isso, divergindo parcialmente do Conselheiro Relator e do Ministério Público de Contas, submeto à deliberação deste Colegiado Pleno o seguinte voto:

I – Conhecer a consulta formulada por Jurandir de Oliveira Araújo, na condição de Prefeito Municipal de Santa Luzia do Oeste, a respeito da aplicação de normas concernentes ao Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pois foram atendidos todos os requisitos do art. 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154/96, c/c art. 83 e art. 84, VIII, e § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, respondendo-a na forma do Projeto de Parecer Prévio anexo;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

II – Determinar ao Departamento do Pleno que promova:

a) a publicação desta decisão, na forma regimental;

b) a intimação das partes relacionadas no cabeçalho, nos termos do art. 40 da Resolução n. 303/2019;

c) a intimação do *Parquet* de Contas, na forma regimental;

III – Efetivadas as providências acima, arquivem-se os autos.

É como voto.

Em 12 de Dezembro de 2024



WILBER COIMBRA
PRESIDENTE



PAULO CURI NETO
RELATOR DO ACÓRDÃO