



Processo: 1098573
Natureza: CONSULTA
Consulente: Dirceu D'Angelo de Faria
Procedência: Prefeitura Municipal de Cachoeira de Minas
RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Dirceu D'Angelo de Faria, prefeito do Município de Cachoeira de Minas, por meio da qual aduziu os seguintes questionamentos, *ipses litteris*:

- Para atingir o novo índice obrigatório de 70% de gastos com profissionais da educação básica¹, pode o município majorar salários/direitos desses profissionais numa eventual reforma do plano de carreiras do mun.mesmo vedado na LC173/2020?²

- Pode o município criar 02 cargos para atuarem na Educação Básica, autorizados na Lei Federal 13.935/2019 sem violar os dispositivos da LC 173/2020, utilizando-se do FUNDEB 70%?

¹ O [caput do art. 26 da Lei 14.113](#), de 25 de dezembro de 2020, preceitua que: “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”.

² O artigo 8º da Lei Complementar 173/2020 dispõe que:

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

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

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

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

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no [inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal](#);

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins. (grifos nossos)



- Acerca dos Recursos do FUNDEB e ENSINO, tais recursos podem ser utilizados para aquisição de um imóvel para funcionamento da sede da Sec.Mun.de Educação?

A consulta foi distribuída ao Conselheiro Sebastião Helvecio, que determinou o encaminhamento dos autos a esta [Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência](#) para fins de verificação se as questões suscitadas foram respondidas em consultas anteriores e elaboração de relatório técnico indicando, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre os questionamentos e os respectivos fundamentos, nos termos do § 2º do art. 210-B da [Resolução n. 12/2008](#).

II. HISTÓRICO DE DELIBERAÇÕES

1. Considerando a Lei Complementar 173/2020, pode o município, para atingir o novo índice obrigatório de 70% de gastos com profissionais da educação básica, majorar salários/direitos desses profissionais numa eventual reforma do plano de carreiras?

2. Pode o município criar 2 cargos para atuarem na Educação Básica, autorizados na [Lei Federal 13.935/2019](#) sem violar os dispositivos da Lei Complementar 173/2020, utilizando-se dos 70% do Fundeb?

Em pesquisa realizada nos sistemas [MapJuris Consultas](#) e [TCJuris](#), nos [informativos de jurisprudência](#)³ e nos [enunciados de súmula](#), verificou-se que tais questionamentos, **nos exatos termos ora suscitados**, ainda **não** foram objeto de deliberação desta Corte de Contas.

Nada obstante, cumpre informar que esta Corte já se manifestou favoravelmente à concessão de revisão geral anual nos vencimentos dos servidores públicos, em que pese a situação vivenciada em decorrência da pandemia do Coronavírus, conforme se extrai dos prejulgamentos de tese, com caráter normativo, fixados em resposta à Consulta [1095502](#)⁴:

1. Não obstante a situação excepcional vivenciada em decorrência do enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, é possível conceder revisão geral anual aos servidores públicos, observado o limite disposto no [art. 8º, inciso VIII, da Lei Complementar n. 173/2020](#), por se tratar de garantia constitucional, assegurada pelo [art. 37, inciso X, da CR/88](#), que visa a recomposição das perdas inflacionárias ocorridas em razão da desvalorização do poder aquisitivo da moeda em determinado período, não se tratando, pois, de aumento real, somando-se ao fato de a revisão não estar abarcada pelas vedações instituídas pela Lei Complementar n. 173/2020.

2. A aplicabilidade do direito à revisão geral anual dos servidores públicos depende de propositura do projeto de lei de revisão, mais, de dotação na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do disposto no [art. 37, inciso X, da CR/88](#) e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, [Tema n. 864](#) de 2019.

Na oportunidade, o relator, conselheiro Sebastião Helvecio, destacou que:

[...] a revisão geral anual é um direito dos servidores públicos assegurado pela Constituição Cidadã, que visa recompor o valor da remuneração dos servidores em face das perdas inflacionárias, a que estão sujeitos os valores percebidos, em decorrência da diminuição

³ Ressalta-se, a título de informação, que, recentemente, foi publicada a Edição Especial do Informativo sobre o Covid-19 e a Lei Complementar n. 173/2020, disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111624963>.

⁴ Consulta [1095502](#). Rel. Cons. Sebastião Helvecio. Deliberada na sessão do dia 16/12/2020. Parecer disponibilizado no DOC de 2/2/2021.



verificada, em determinado período, do poder aquisitivo da moeda. Logo, difere ela de qualquer ganho real, acréscimo efetivo da remuneração ou reestruturação ou valorização da carreira, uma vez que se destina, tão somente, a manter o poder de compra da moeda em face da inflação.

[...]

Pois bem. Reajuste está atrelado ao aumento real, enquanto a revisão geral visa a reposição da inflação, consoante assentado pelo STF no julgamento da [ADI 3968/PR](#), em 29/11/2019. Vejamos:

O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo.

Ademais, consoante nos ensina a Ministra Cármen Lúcia:

A revisão distingue-se do reajuste porque, enquanto aquela implica examinar de novo o *quantum* da remuneração para adaptá-lo ao valor da moeda, esse importa em alterar o valor para ajustá-lo às condições ou ao custo de vida que se entende guardar correspondência com o ganho do agente público. Revê-se a remuneração para fazer a leitura financeira do seu valor intrínseco, enquanto se reajusta para modificar o vencimento, subsídio ou outra espécie remuneratória ao valor extrínseco correspondente ao padrão devido pelo exercício do cargo, função ou emprego. Pela revisão se corrige o valor monetário que corresponde ao valor remuneratório adotado, enquanto que pelo reajuste se modifica o valor considerado devido pela modificação do próprio padrão quantificado. Como a revisão não importa em aumento, mas em manutenção do valor monetário correspondente ao quantum devido, fixou-se a sua característica de generalidade, quer dizer, atingido todo o universo de servidores públicos. (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 323)

[...]

Portanto, observando-se atentamente as expressões utilizadas no [inc. I do art. 8º](#) da lei em referência, concluo que a intenção do legislador foi vedar o aumento real da remuneração e dos subsídios, não havendo vedação, nos termos deste inciso e no meu entender, à revisão geral anual, posto que esta, consoante nos ensina a Ministra Cármen Lúcia no excerto citado acima, não implica em aumento de despesa, mas apenas em manutenção do valor monetário.

Essa interpretação aliás é corroborada pela redação do [inciso VIII do art. 8º](#), que estabelece proibição de adoção de medidas que impliquem em reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada preservação do poder aquisitivo referida no [inciso IV do caput do art. 7º da Constituição da República](#) [...]:

[...]

Contudo, as novas alterações trazidas sobre o tema pela Lei Complementar em vigor, a meu ver, não alteram o posicionamento já firmado por este Tribunal de Contas, nos termos do parecer exarado em sede da Consulta n. [747843](#), pelo Tribunal Pleno, na Sessão do dia 18/07/2012, sob a relatoria do Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, no sentido de que dada a natureza jurídica do instituto, que visa recompor os valores depreciados em razão da inflação apurada no período, não há impeditivo de proceder à revisão geral anual, assegurada constitucionalmente, em ano eleitoral, mesmo nos 180 dias que antecedem o final do mandato dos respectivos titulares de Poder. Vejamos:

Importa reiterar que a norma estatuída no art. 37, X, da CR/88 garante reposição do poder aquisitivo dos vencimentos dos servidores públicos e subsídio dos agentes políticos como direito subjetivo. Nesse diapasão, o parágrafo único do art. 21 da



LRF deve ser interpretado à luz da norma constitucional em comento, sendo a única exegese com ela compatível a de que a limitação imposta pelo dispositivo legal não alcança a revisão geral anual a que fazem jus aludidos agentes públicos. (Consulta n. [747843](#), TCEMG, Tribunal Pleno, 18/7/2012)

Ademais, oportuno colacionar trecho do parecer exarado em resposta à Consulta [1092248](#)⁵, de conselheiro Cláudio Couto Terrão, por meio da qual esta Corte foi questionada acerca da possibilidade de se realizar concurso público na vigência da [Lei Complementar 173/2020](#), *in verbis*:

[...] o [art. 8º](#) da referida lei complementar faz com que os entes federados afetados pela calamidade pública decorrente da Covid-19 fiquem proibidos de, até 31/12/21, realizar diversos atos que impliquem aumento de despesa.

[...]

Com efeito, a finalidade da norma consiste na contenção de gastos, sob a perspectiva de restrição de abusos, de aumentos desproporcionais ou incompatíveis com a realidade atual, e não na paralisação da prestação dos serviços públicos essenciais. Trata-se de mais um regramento que, em tempos de crise na saúde pública, vem em proteção ao equilíbrio fiscal e à austeridade que se espera por parte dos gestores públicos, de maneira que não se pode aceitar interpretação que cause verdadeiro obstáculo ao cumprimento dos anseios sociais por meio da prestação de outros tantos serviços públicos, a agravar ainda mais a situação de calamidade vivida hodiernamente.

Nessa linha de princípios, lançando mão, mais uma vez, da interpretação teleológica, considero que deve ser compreendida como compatível com a finalidade da Lei Complementar nº 173/20 a medida adotada pelo gestor no sentido de, diante de necessidade premente, prover cargos ou empregos vagos de pessoal, ainda que acarrete aumento de despesa, sob pena de verdadeira disfunção no sistema. Isso porque não é aceitável permitir que o administrador público, para fazer frente de necessidade social cujo atendimento não possa ser adiado, valha-se, por exemplo, de contratação temporária ou de terceirização materialmente ilícita em detrimento do preenchimento de vagas de cargos efetivos ou empregos públicos disponíveis.

Dito de outra forma, a interpretação não pode ser literal de maneira a inviabilizar a finalidade da norma, que consiste em proteger o equilíbrio fiscal e financeiro do ente público, favorecendo a austeridade, diante da grave realidade imposta pela pandemia. Assim, os órgãos de controle devem observar o adequado planejamento e a motivação empreendida pelo jurisdicionados, de maneira a evitar que, para cumprir o dever de prestar o serviço público para a população, o gestor utilize-se de expedientes formalmente lícitos segundo a interpretação gramatical da norma, mas em completo desequilíbrio com o resto do sistema jurídico posto.

Assim, diante de demanda iminente, devem ser preservadas e até mesmo incentivadas as nomeações para ocupação de cargos efetivos ou empregos públicos, pois tais providências apresentam consonância com todo o ordenamento, devendo ser evitada a adoção de alternativas de contratação de pessoal, tais como o provimento de cargos temporários ou a contratação de terceirizados para o exercício das mesmas atribuições dos cargos efetivos. Vale ressaltar que tais contratações disfuncionais, além de não evitar o aumento de despesas com pessoal, são materialmente mais danosas do que o próprio aumento de despesas decorrente do provimento dos cargos efetivos, que, como se deduz, pode ser inevitável.

O Tribunal Pleno, nos autos da aludida Consulta [1092248](#), fixou prejudgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que:

⁵ Consulta [1092248](#). Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão. Deliberada na sessão do dia 18/11/2020. Parecer disponibilizado no DOC de 27/11/2020.



1) Os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021, poderão realizar concurso público para: *a)* o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos que não impliquem aumento global de despesas com pessoal; *b)* reposição dos cargos efetivos e empregos públicos, devendo o gestor motivar adequadamente o ato administrativo, demonstrando sua congruência com planejamento administrativo voltado à adoção da medida; *c)* o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesas com pessoal, sem prejuízo das contratações temporárias até a conclusão do certame.

2) Os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021 poderão admitir ou contratar pessoal para: *a)* prover os cargos, empregos e funções criados com base no permissivo contido no inciso II do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20; *b)* prover as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; *c)* prover as reposições de cargos efetivos e vitalícios ou de empregos públicos, independentemente do período em que se deu a vacância; *d)* dar provimento originário a cargo público, devendo o gestor motivar adequadamente o ato de nomeação, em especial com a demonstração de sua congruência com a responsabilidade fiscal e o planejamento administrativo voltado à adoção da medida; *e)* dar provimento aos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesa, ainda que tais contratações não se caracterizem como essencialmente temporárias; *f)* prover as necessidades temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; *g)* prover os cargos temporários para prestação de serviço militar; *h)* promover a admissão de alunos de órgãos de formação de militares.

3) Os atos de admissão de pessoal deverão observar os demais balizamentos da própria Lei Complementar nº 173/20, da Lei Complementar nº 101/00, e da legislação eleitoral (em especial, o art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97) e a Administração Pública deverá ainda avaliar a conveniência de realização das provas de concurso público durante a pandemia da Covid-19, bem como definir as cautelas sanitárias necessárias.

3. Os recursos do Fundeb e do Ensino podem ser utilizados para aquisição de um imóvel para funcionamento da sede da Secretaria Municipal de Educação?

No que tange ao presente questionamento, impende registrar que o Tribunal Pleno já se manifestou no sentido de que os “gastos relacionados às obras de construção de estacionamento no local onde se encontra instalada a Secretaria Municipal não poderão ser contabilizados nos 40% dos recursos do Fundeb, por se tratar de obra de infraestrutura que não beneficia a rede escolar”, conforme parecer exarado em resposta à Consulta [848337](#)⁶, de relatoria do conselheiro Eduardo Carone Costa.

Na oportunidade, o relator, conselheiro Eduardo Carone Costa, asseverou que:

[...] não há comando legal permitindo a utilização de recursos do Fundeb para a realização de obras de infraestrutura ainda que possam beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar, mas tão-somente para a construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.

Como é cediço, em qualquer esfera da Administração Pública, deve o Administrador se submeter aos preceitos legais que regem sua atuação, alicerçado no princípio da legalidade, a teor do disposto no [art. 37, caput, da Constituição da República](#).

[...]

⁶ Consulta [848337](#). Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Deliberada na sessão do dia 26/10/2011. Parecer disponibilizado no DOC de 3/4/2013.



Do exposto, entendo que, a construção de estacionamento para veículos da administração da própria Secretaria de Educação, não configura a construção de instalação necessária ao ensino, motivo pelo qual tal despesa não poderá ser contabilizada na parcela dos 40% dos recursos do Fundeb.

A Secretaria de Educação, parte da estrutura administrativa do Município, não pode ter suas despesas, com infraestrutura, no todo ou em parte, custeadas pelos recursos específicos do Fundeb. (grifo nosso)

III. DA REFORMA OU REVOGAÇÃO DE TESE

Em decorrência do caráter normativo ínsito às consultas, o parágrafo único do art. 210-A do [Regimento Interno](#) estabelece que “considerar-se-á revogada ou reformada a tese sempre que o Tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto, devendo o parecer conter expressa remissão às consultas anteriores”, que tiverem seu entendimento reformado ou revogado, de forma a salvaguardar os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, corolários do Estado Democrático de Direito⁷.

Tal obrigatoriedade encontra respaldo na legislação pátria, como se depreende da [Lei 13.105/2015](#) (Código de Processo Civil) e da [Lei 13.655/2018](#) (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

O [Código de Processo Civil](#), em seu artigo 926, estabelece que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Nesse diapasão, os arts. 927, § 5º, e 979 do CPC estabelecem que:

[Art. 927](#). Os juízes e os tribunais observarão:

[...]

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

[Art. 979](#). A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro.

§ 2º Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro conterà, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados. [...]

Desse modo, os Tribunais de Contas, assim como os tribunais que compõem o Poder Judiciário, devem zelar pela coerência das suas próprias decisões, superando-as, por óbvio, sempre que houver modificação de entendimento e não olvidando de tratar de forma expressa esta ocorrência.

Já a [Lindb](#), com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do Direito Público, reforça o dever das autoridades públicas atuarem nesse sentido, conforme se dessume do disposto em seu art. 30, *in litteris*:

⁷ Nesse sentido, o [art. 9º](#) da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, preceitua que “a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”.



[Art. 30](#) - As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e **respostas a consultas**. (grifos nossos).

A segurança jurídica está intrinsecamente ligada à estabilidade, à previsibilidade das consequências jurídicas, à segurança de orientação e à realização do direito, cabendo ao Poder Público proteger a confiança do cidadão no tocante às consequências de suas ações e dos efeitos dos atos do Estado.

Sendo assim, caso alguma tese fixada em consulta anterior seja reformada ou revogada, **importante que tal revogação ou reforma conste expressamente no parecer exarado em resposta à presente Consulta**, a fim de se garantir a melhor orientação ao consulente e demais jurisdicionados desta Corte⁸.

IV. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em que pese **não terem sido encontradas deliberações** desta Casa em sede de Consulta que tenham enfrentado, **de forma direta e objetiva**, questionamentos nos exatos termos ora suscitados pelo consulente, colaciona-se o seguinte prejulgamento de tese, com caráter normativo, pertinente à indagação formulada no [item 3](#):

Prejulgamento de tese

Os gastos relacionados às obras de construção de estacionamento no local onde se encontra instalada a Secretaria Municipal não poderão ser contabilizados nos 40% dos recursos do Fundeb, por se tratar de obra de infraestrutura que não beneficia a rede escolar.

Excerto da fundamentação

[...] não há comando legal permitindo a utilização de recursos do Fundeb para a realização de obras de infraestrutura ainda que possam beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar, mas tão-somente para a construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.

[...]

Do exposto, entendo que, a construção de estacionamento para veículos da administração da própria Secretaria de Educação, não configura a construção de instalação necessária ao ensino, motivo pelo qual tal despesa não poderá ser contabilizada na parcela dos 40% dos recursos do Fundeb.

A Secretaria de Educação, parte da estrutura administrativa do Município, não pode ter suas despesas, com infraestrutura, no todo ou em parte, custeadas pelos recursos específicos do Fundeb. (Consulta [848337](#))

Assevera-se, por derradeiro, que o relatório confeccionado por esta Coordenadoria não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por escopo indicar, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre as questões suscitadas e seus respectivos fundamentos, sem análise das especificidades porventura aplicáveis.

Belo Horizonte, 9 de abril de 2021.

Reuder Rodrigues M. de Almeida
Coordenador – TC 2695-3

(assinado digitalmente)

⁸ Na elaboração deste relatório foram mencionadas as seguintes Consultas [1095502](#) (16/12/2020), [1092248](#) (18/11/2020) e [848337](#) (26/10/2011).