

**Processo:** 1107581  
**Natureza:** CONSULTA  
**Consulente:** Arnaldo de Oliveira Chaves  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Igarapé  
**RELATOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

**TRIBUNAL PLENO – 1º/12/2021**

CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR 173/20. 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.

1. 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.

2. É imprescindível, para a não incidência das vedações impostas pela 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.

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. Em caso de descumprimento da legislação que regulamenta o uso dos recursos do Fundeb, o gestor público está sujeito a restrições e sanções, tais como a rejeição de contas e aplicação de multa, entre outras. A medida da responsabilização, entretanto, será analisada no caso concreto, devendo ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais por ele enfrentadas, além das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado suas ações.

**PARECER**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

**I)** admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG;

**II)** fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

a) 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;

b) é imprescindível, para a não incidência das vedações impostas pela 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;

c) 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;

d) em caso de descumprimento da legislação que regulamenta o uso dos recursos do Fundeb, o gestor público está sujeito a restrições e sanções, tais como a rejeição de contas e aplicação de multa, entre outras. A medida da responsabilização, entretanto, será analisada no caso concreto, devendo ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais por ele enfrentadas, além das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado suas ações;

**III)** determinar que sejam cumpridas as disposições do art. 210-D da Resolução nº 12/08.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 1º de dezembro de 2021.

MAURI TORRES  
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 1º/12/2021**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Arnaldo de Oliveira Chaves, prefeito do Município de Igarapé, nos seguintes termos (peça nº 4):

A Lei Complementar nº 173/2020 é aplicável no uso dos recursos do Fundeb, restringindo o aumento de despesas e os gastos com profissionais da educação?

Se sim, como os municípios devem proceder para cumprir o mínimo de gastos com profissionais da educação exigidos pelo art. 212-A, XI, da Constituição Federal e art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2021?

Caso aplicada a Lei Complementar nº 173/2020 no uso dos recursos do Fundeb e não alcançados os mínimos exigidos em função das suas disposições, a quais sanções estariam sujeitos os gestores municipais?

Em 01/09/21, a consulta foi distribuída à minha relatoria (peça nº 5).

Os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, a qual, em 23/09/21, emitiu seu relatório técnico (peça nº 7), nos termos do art. 210-B, §2º, do Regimento Interno, informando que esta Corte não enfrentou, direta e objetivamente, questionamentos nos exatos termos suscitados pelo consulente. Fez alusão, porém, ao teor dos pareceres emitidos nas Consultas nºs 1.092.562<sup>1</sup>, 1.098.341<sup>2</sup> e 1.098.501<sup>3</sup>.

Por sua vez, com fundamento no *caput* do art. 210-C do Regimento Interno, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (2ª CFM), em 14/10/21, apresentou a seguinte conclusão (peça nº 9):

(...) esta Unidade Técnica entende que as restrições trazidas pela Lei Complementar n. 173/2020 não afastam a obrigatoriedade de se atender ao percentual mínimo para aplicação dos recursos do FUNDEB no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos termos do art. 212-A, inciso XI, da Constituição da República. E, considerando o teor da resposta dada ao primeiro questionamento formulado pelo consulente, entendem-se prejudicados os questionamentos subsequentes.

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**Admissibilidade**

Inicialmente, importante ressaltar que, em que pese esta Corte já tenha sido indiretamente instada a se manifestar sobre o tema em outras oportunidades, não o fora exatamente nos mesmos termos aqui suscitados.

<sup>1</sup> Consulta nº 1.092.562. Relator Cons. Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 02/12/20. Parecer disponibilizado no DOC do dia 17/12/20.

<sup>2</sup> Consulta nº 1.098.341. Relator Cons. Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 23/06/21. Parecer disponibilizado no DOC do dia 06/07/21.

<sup>3</sup> Consulta nº 1.098.501. Relator Cons. Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 12/05/21. Parecer disponibilizado no DOC do dia 31/05/21.

Por isso, observadas as disposições regimentais aplicáveis à espécie, notadamente o art. 210-B, § 1º, do Regimento Interno, conheço da presente consulta.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

FICA APROVADA A PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

### **Mérito**

Por meio da presente consulta, o consulente manifesta dúvida acerca da aplicação ou não das restrições contidas na Lei Complementar nº 173/20 ao uso dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para, em caso positivo, saber como os municípios devem proceder para cumprir o mínimo de gastos com profissionais da educação exigidos pelo art. 212-A, XI, da Constituição Federal, bem como, caso não alcançado o referido percentual em função das suas disposições, a quais sanções estariam sujeitos os gestores municipais.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a Emenda Constitucional nº 108/20 – a qual foi promulgada em 26/08/20 e, posteriormente, regulamentada pela Lei nº 14.113, de 25/12/20 – ampliou o alcance e tornou o Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação pública, passando a prever, no art. 212-A, XI, da Constituição da República, o aumento do percentual mínimo de aplicação do Fundeb em remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício de 60% (sessenta por cento) para 70% (setenta por cento), *in verbis*:

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;

Convém sublinhar que a referida Emenda foi debatida e aprovada durante a emergência de saúde pública vivenciada desde março de 2020, tendo as alterações dela resultantes sido promovidas, portanto, durante as restrições temporárias estabelecidas no art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 (que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 destinado a regulamentar as finanças públicas durante o período de pandemia), a seguir reproduzidas:

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.

Em que pese a aparente contradição entre o regime de austeridade trazido pela Lei Complementar nº 173/20, que inclusive veda o aumento de remuneração de pessoal, e as alterações do Fundeb, entre as quais se encontra a ampliação do percentual mínimo a ser utilizado para pagamento de profissionais da educação básica, a leitura que considero mais adequada para a situação foi expressada durante a deliberação da Consulta nº 1.098.573<sup>4</sup>, cujos trechos mais pertinentes ora reproduzo:

(...) considero salutar esclarecer que a Lei nº 14.113/20, que regulamenta o “novo Fundeb”, alterou não apenas o percentual mínimo dos recursos a serem utilizados para pagamento de remuneração, de 60% (sessenta por cento) para 70% (setenta por cento), mas também os seus beneficiários, antes “profissionais do magistério da educação básica” e agora “profissionais da educação básica”.

Há, portanto, claro alargamento do rol de profissionais inseridos na nova regra, conforme pontuado por este Tribunal Pleno, por ocasião da deliberação da Consulta nº 1.098.272, na sessão de 28/04/21, *in verbis*:

Importante relevar que, no art. 22 da Lei nº 11.494/07, o percentual mínimo do Fundeb para pagamento de remuneração era destinado a profissionais do magistério da educação básica, enquanto no art. 26 da Lei nº 14.113/20, a referência é feita aos profissionais da educação básica, o que implica necessária distinção entre as categorias alcançadas pelas previsões legais.

Aqui, faço remissão à Cartilha de Orientação do Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), editada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, do Ministério da Educação<sup>10</sup>, para evidenciar a diferenciação entre os destinatários dos pagamentos feitos com base no percentual mínimo referido:

**COMO ERA:**

**Profissionais do Magistério da Educação:**

- docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência como direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

**COMO FICOU:**

**Profissionais da Educação Básica:**

- professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na Educação Infantil e nos ensinos fundamental e médio;
- trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;
- trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;
- profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas semelhantes à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender a formação técnica e profissional;
- profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação (CNE);
- profissionais que prestam serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

**Atenção! Somente serão considerados os profissionais que estejam em efetivo exercício nas redes escolares de Educação Básica** [negrito do original]

<sup>4</sup> Consulta nº 1.098.573. Relator Cons. Sebastião Helvecio. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 20/10/21. Parecer disponibilizado no DOC do dia 04/11/21. Questionamentos: 1. “Para atingir o novo índice obrigatório de 70% de gastos com profissionais da educação básica, 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%?”; e 3. “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 partir da percepção de que, desde a vigência da Lei nº 14.113/20, mais categorias podem ser consideradas “profissionais da educação básica”, para fins do disposto no art. 26, conclui-se que a majoração dos salários não caracteriza o único meio para aumentar o percentual dos recursos do Fundeb utilizado para pagamento de remuneração.

Eventualmente, apenas a contabilização das novas categorias já pode ser suficiente para crescer a participação da remuneração na utilização dos recursos do Fundeb e atingir o percentual mínimo de 70% (setenta por cento), estabelecido pela Lei nº 14.113/20.

Além disso, há que se recordar o recente precedente firmado por esta Corte na Consulta nº 1.098.501, por mim relatada, quando o cumprimento do piso nacional do magistério foi contextualizado com o período de excepcionalidade da Lei Complementar nº 173/20. Transcrevo, por oportuna, a fundamentação então utilizada:

(...)

De acordo com o entendimento assentado, portanto, o art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 veda, como regra, o aumento de remuneração, excepcionando determinações legais anteriores à situação de calamidade pública, no que se insere a aplicação do piso nacional do magistério, bem como sua atualização anual, nos termos do art. 5º da Lei nº 11.738/08.

Além disso, é imprescindível avaliar a dúvida do consulente a partir de uma perspectiva que visualiza as disposições legais de forma sistêmica, interpretando-as de acordo com todo o contexto normativo em que estão inseridas.

Neste particular, há que se reconhecer que a Lei nº 14.113/20 regulamenta as alterações no texto da Constituição da República, trazidas pela Emenda Constitucional nº 108/20, publicada em 26/08/20, entre as quais se encontra o aumento do percentual mínimo de aplicação do Fundeb em remuneração, de 60% (sessenta por cento) para 70% (setenta por cento), que agora consta no art. 212-A, XI, do diploma maior.

Promoveu-se, portanto, a modificação em nível constitucional do modelo do Fundeb, inclusive o mínimo a ser aplicado em remuneração dos profissionais, no auge do estado de calamidade decorrente da pandemia de Covid-19, sem contemporizações, o que, a meu ver, demonstra claramente a atribuição, pelo constituinte, de grau de priorização dessa política, assim como ocorreu em outras ações voltadas às áreas de saúde e de economia.

Para além da própria hierarquia, na medida em que os novos percentuais do Fundeb foram definidos na Constituição da República, que tem precedência sobre as vedações excepcionais veiculadas na Lei Complementar nº 173/20, não me parece coerente que o legislador/constituinte, no plano nacional, aprovasse essa alteração nas disposições relativas ao Fundeb, sem regime transitório, caso houvesse incompatibilidade de natureza política com as ações em curso para combate à pandemia.

Nessa linha, que interpreta a norma por sua hierarquia, pela ausência de regime de transição, e por seu contexto histórico, considero que o atendimento da aplicação de percentual mínimo em remuneração dos profissionais da educação básica não deve ser obstado pelas vedações da Lei Complementar nº 173/20, embora seja recomendável que o gestor público avalie as alternativas possíveis que melhor acomodem o cumprimento da norma com o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade das contas públicas, de modo a salvaguardar, de modo global, a proporcção entre receitas e despesas.

Destarte, analisando o primeiro questionamento do consulente sob a perspectiva dos vários precedentes citados, notadamente aqueles fixados nas Consultas nºs 1.095.502, 1.098.272 e 1.098.501, 1.098.422 e 1.072.519, bem como das reflexões aqui despendidas, com a vênia do relator, voto por respondê-lo no sentido de que **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.**

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.

Ressalvam-se, ademais, as determinações legais anteriores ao estado de calamidade pública, a alteração da carreira dos profissionais da educação básica, com aumento de despesa, para atendimento do piso salarial do magistério e para a atualização anual, previstas na Lei nº 11.738/08, anterior, portanto, ao período de calamidade.

É possível, ainda, a aplicação da revisão geral anual dos vencimentos dos referidos profissionais, na medida em que não caracteriza aumento real, limitada à recomposição dos efeitos da inflação, na forma do inciso VIII do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20.

Por fim, ressalto que o art. 26 da Lei nº 14.113/20 alargou a abrangência dos profissionais da educação básica que podem ter suas remunerações contabilizadas para aferição do percentual mínimo de utilização dos recursos do Fundeb, o que, eventualmente, será suficiente para crescer a participação da remuneração em relação ao total e atingir o percentual mínimo de 70% (setenta por cento).

E nesse sentido, destaco que, nos termos do §3º do art. 25 da mesma lei, 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. (grifos nossos)

Destarte, considerando o citado entendimento firmado na Consulta nº 1.098.573, o qual responde, de forma completa e fundamentada, ao primeiro e ao segundo questionamentos formulados pelo consulente, entendo que 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.

Contudo, 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, sendo 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.

Além disso, o art. 26 da Lei nº 14.113/20 alargou a abrangência dos profissionais da educação básica que podem ter suas remunerações contabilizadas para aferição do percentual mínimo de utilização dos recursos do Fundeb, o que, eventualmente, será suficiente para crescer a participação da remuneração em relação ao total e atingir o percentual mínimo de 70% (setenta por cento).

Por fim, no terceiro questionamento, o consulente indaga acerca das sanções a que estariam sujeitos os gestores, caso não alcançados os percentuais mínimos de utilização dos recursos do Fundeb, em virtude da aplicação da Lei Complementar nº 173/20.

Aqui, entendo oportuna a remissão feita pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (peça nº 7) à publicação do Ministério da Educação sobre as perguntas

frequentes no tema Fundeb<sup>5</sup>, notadamente na passagem em que cuida das possíveis sanções decorrentes da não aplicação dos mínimos, *in verbis*:

No que tange às possíveis sanções a que estariam sujeitos os gestores em decorrência da não aplicação dos mínimos exigidos, pertinente transcrever trecho do caderno de “Perguntas Frequentes sobre o Fundeb”, disponibilizado pelo Governo Federal, *ipsis litteris*:

**9.6. Quais são as sanções aplicáveis aos responsáveis pelas irregularidades praticadas na gestão dos recursos do Fundeb?**

O não cumprimento das disposições legais relacionadas ao Fundeb acarreta sanções administrativas, civis e/ou penais, cujas penalidades são:

**Para os Estados e Municípios:**

- ✓ Rejeição das contas, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas competente, com o conseqüente encaminhamento da questão ao respectivo Poder Legislativo e, caso a rejeição seja confirmada, à autoridade competente e ao Ministério Público;
- ✓ Impossibilidade de celebração de convênios junto à administração federal (no caso de Estados) e junto às administrações federal e estadual (no caso de Municípios), quando exigida certidão negativa do respectivo Tribunal de Contas;
- ✓ Impossibilidade de realização de operações de crédito junto às instituições financeiras (empréstimos junto a bancos);
- ✓ Perda da assistência financeira da União (no caso de Estados) e da União e do Estado (no caso de Município), conforme artigos 76 e 87, § 6º, da LDB – Lei 9.394/96;
- ✓ Intervenção da União no Estado (art. 34, VII, e, CF) e do Estado no Município (art. 35, III, CF).

**Para o Chefe do Poder Executivo:**

- ✓ Sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizados os tipos penais previstos no art. 1º, III (desviar ou aplicar indevidamente verbas públicas) e XIV (negar execução à lei federal) do Decreto-lei nº 201/67. Nestes casos, a pena prevista é de detenção de 3 (três) meses a (3) três anos. A condenação definitiva por estes crimes de responsabilidade acarreta a perda do cargo, a inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivos ou de nomeação, pelo prazo de 5 (cinco) anos (art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 201/67);
- ✓ Sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino obrigatório (art. 5º, § 4º, LDB);
- ✓ Sujeição a processo penal, se caracterizado que a aplicação de verba pública foi diversa à prevista em lei (art. 315 – Código Penal). A pena é de 1 (um) a 3 (três) meses de detenção ou multa;
- ✓ Inelegibilidade, por oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, se suas contas forem rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário (art. 1º, g, Lei Complementar nº 64/90). (grifos no original)

Ademais, no âmbito desta Corte, o responsável por contas julgadas irregulares e/ou pelo descumprimento de normas legais ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial está sujeito às sanções previstas na Lei Complementar nº 102/08, tal como a aplicação de multa.

De todo modo, não se pode olvidar que esta Corte, na apreciação dos casos concretos submetidos à sua jurisdição, deve observância ao art. 22 do Decreto-lei nº 4.657/42, incluído

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>. Acesso em 17/11/21. Página em migração.

pela Lei nº 13.655/18, que impõe a consideração das dificuldades reais e as circunstâncias práticas que limitem a ação dos agentes, além de levar em conta, na aplicação de sanções, a gravidade da conduta, senão veja-se:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Com efeito, tendo em vista o contexto de excepcionalidade decorrente da pandemia de Covid-19, com reflexos severos na gestão pública, além de toda a sorte de eventuais vicissitudes da rotina administrativa, depreende-se que o não cumprimento das disposições legais relacionadas ao Fundeb por acarretar, em tese, a aplicação de sanções, como a rejeição de contas e a aplicação de multa, sendo que, na interpretação das normas e na avaliação do caso concreto, o Tribunal deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado sua ação, bem como a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondendo aos questionamentos formulados pelo consulente, nos seguintes termos:

As restrições contidas na Lei Complementar nº 173/20, caso inviabilizem o cumprimento do percentual mínimo de 70% (setenta por cento) a serem destinados ao pagamento dos profissionais da educação, não se aplicam ao uso dos recursos do Fundeb.

Contudo, para a não incidência das mencionadas vedações, é imprescindível 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.

De todo modo, 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.

Em caso de descumprimento da legislação que regulamenta o uso dos recursos do Fundeb, o gestor público está sujeito a restrições e sanções, tais como a rejeição de contas e aplicação de multa, entre outras. A medida da responsabilização, entretanto, será analisada no caso concreto, devendo ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais por ele enfrentadas, além das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado suas ações.

Cumram-se as disposições do art. 210-D do Regimento Interno.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

\*\*\*\*\*