



Parecer em Consulta 00004/2024-7 - Plenário

Processo: 04960/2023-1

Classificação: Consulta

UG: PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Consulente: ARNALDO BORGIO FILHO

CONSULTA – OBRIGAÇÕES DE NATUREZA TRABALHISTA DECORRENTES DE DECISÕES JUDICIAIS – PRECATÓRIOS - PAGAMENTOS DE REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR (RPV) - POLÍTICA EDUCACIONAL – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - IMPOSSIBILIDADE DE CUSTEIO COM RECURSOS DO FUNDEB.

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 LDB e nem no *caput* do dispositivo.

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.

VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1 RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Arnaldo Borgo Filho, Prefeito municipal de Vila Velha, acerca da utilização de verbas do FUNDEB, solicitando resposta para as seguintes indagações:

- a) *É possível utilizar verbas do FUNDEB para pagamento de verbas e/ou obrigações de natureza trabalhista, vencimental ou remuneratória, decorrentes de decisões judiciais, em que são partes os profissionais da educação básica, que estejam em*

efetivo exercício?

b) Caso afirmativo, as verbas do FUNDEB poderão custear pagamentos de Requisições de Pequeno Valor (RPV) e Precatórios, decorrentes de obrigações de natureza trabalhista, vencimental ou remuneratória, oriundas de decisões judiciais, em que são partes profissionais da educação básica, que estejam em efetivo exercício?

Nos termos do Despacho 31210/2023 (evento 4), verificou-se, de forma perfunctória, a presença dos requisitos que autorizam o processamento da consulta e encaminhou-se os autos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), a fim de que fosse averiguada a existência de prejulgados ou decisões reiteradas sobre a matéria.

Por meio do Estudo Técnico de Jurisprudência 23/2023 (evento 5), o NJS relatou a inexistência de parecer em consulta abordando de forma específica os questionamentos suscitados pelo consulente. Porém, apontou a existência de deliberações do TCEES sobre o FUNDEB, sendo elas os Pareceres em Consulta TC 05/2000 e 13/2020.

Após, o feito foi remetido ao NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, que manifestou por meio da Instrução Técnica de Consulta 00027/2023, que concluiu pelo conhecimento da Consulta e no mérito responde-la conforme a seguir:

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, sugere-se o conhecimento da presente consulta, e, no mérito, que ela seja respondida nos seguintes termos:

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 guarida no rol de incisos do art. 70 da LDB e nem no *caput*

do dispositivo. Em verdade, tal pagamento 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.

Seguindo o rito regimental, após analisar os autos, o *Parquet* de Contas posicionou-se por meio do Parecer do Ministério Público de Contas 03927/2023, anuindo aos trabalhos contante na ITC 27/2023.

É o que importa relatar.

II – ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE

Em observância ao disposto no § 1º do art. 122 da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), verifico que o expediente atende aos pressupostos a para sua admissibilidade, razão pela qual **conheço** do presente Consulta.

Quanto aos aspectos formais, verifico que o consulente é autoridade legitimada, na medida em que se trata de Prefeito Municipal, nos termos do art. 122, I, c/c § 1º, I, da Lei Orgânica. Quanto à instrução da peça de consulta com o parecer¹ do órgão de assistência jurídica, tem-se que também está atendido o requisito exigido pelo art. 122, § 1º, V, da Lei Orgânica.

No aos aspectos substantivos, verifica-se que a matéria objeto da consulta é de competência do TCEES, que a peça contém indicação precisa da dúvida e que há pertinência temática da consulta com a área de atuação do consulente, satisfazendo-se os requisitos previstos no art. 122, §§ 1º, incisos II e III, e 3º da Lei Orgânica. Ademais, há relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da administração pública, com conteúdo que possa ter reflexos sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios, na forma do art. 122, § 2º, da Lei Orgânica.

Assim sendo, **CONHEÇO** a presente consulta.

¹ Vide Peça Complementar 24758/2023 (evento 3).

III – MÉRITO

O consulente apresenta seus questionamentos versando sobre a possibilidade de utilização de recursos do FUNDEB para 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.

Conforme Estudo Técnico de Jurisprudência 23/2023 (evento 5), verificou-se que, a despeito da inexistência de Parecer em Consulta abordando especificamente os questionamentos, há deliberações do TCEES abordando o tema FUNDEB, quais sejam, os **Pareceres em Consulta TC 05/2000 e 13/2020**. Destaco os seguintes trechos:

[...]

2. TEMAS OBJETOS DA CONSULTA

Em consulta ao sistema de busca de jurisprudência desta Corte não é possível verificar a existência de deliberações que abordem especificamente a respeito dos temas consultados.

Apresenta-se, apenas para conhecimento, o **Parecer em Consulta TC - 13/2020** que dispõe sobre a impossibilidade de utilização de recursos do FUNDEB para custear despesas de exercícios anteriores:

PARECER EM CONSULTA TC - 013/2020 – PLENÁRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelos Srs. Haroldo Corrêa Rocha, Secretário de Estado de Educação e o Paulo Roberto Ferreira, Secretário de Estado da Fazenda, solicitando orientações, 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. Controle Externo > Consulta. Parecer em Consulta 00013/2020-3. Processo 07460/2016-9. Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Órgão Julgador: Extraordinária/Plenário. Data da sessão: 09/06/2020, Data da Publicação no DO-TCES: 22/06/2020).

Bem como o **Parecer em Consulta TC - 05/2000**, que dispõe sobre a impossibilidade de utilização de recursos do FUNDEB caso projeto de lei, que vise concessão de remuneração complementar aos profissionais do magistério, não esteja aprovado e sancionado e a despesa devidamente empenhada:

PARECER/CONSULTA TC-005/2000 PLENÁRIO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC-4296/99, em que a Prefeita Municipal de Itapemirim, Sr^a. (...), formula consulta a este Tribunal acerca de despesa oriunda de Projeto de Lei que visa à concessão de remuneração complementar aos profissionais do Magistério, nos seguintes termos:

“01 - Tendo em vista que desde o dia 06 de Outubro do ano em curso, o Projeto de Lei não teve se quer (sic) parecer da Comissão de Finanças e Justiça do Poder Legislativo e que o atraso poderá levar o Projeto de Lei a não ser votado neste ano. Poderia o Município, visto que os valores a serem transferidos, estarem reservados, depositá-los em uma conta diferente da do FUNDEF, até a aprovação do Projeto e posterior sancionamento da Lei? 02 - Ou se a não aprovação do projeto, poderia o Município pagar a Remuneração Complementar?”

(...) “A questão merece balizamento inicial pela Carta Federal de 1988, que estabelece em seu art. 37, caput o princípio da legalidade que diz que o administrador público está umbilicalmente ligado aos mandamentos da lei, ou seja, a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. A fim de evitar delongas despidiendas sobre este princípio, lançaremos mão da seguinte lição do cátedra Hely Lopes Meirelles: (...) Assim, temos que somente com a devida aprovação do Projeto de Lei e sua posterior sanção é que pode a Administração Pública agir nos moldes ali estipulados. Além do mais, tem-se ainda que a mesma Carta estabeleceu em seu art. 165, § 9º, inciso I, que a lei federal disporá sobre o exercício financeiro.

A Lei nº 4.320/64 que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal trouxe disposições expressas sobre o exercício financeiro, que para o caso entelado cabe ressaltar: ‘Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil. Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas; e II - as despesas nele legalmente

empenhadas. Art. 36. Consideram Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.’

Vê-se analisando mormente o supradito art. 35 que o legislador brasileiro adotou o regime misto: de caixa e de competência, bem definidos por J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis: ‘ - de caixa para as receitas efetivamente obtidas ou recebidas.

Sucedem apenas, porém que as receitas lançadas, embora não arrecadadas, pertencem ao exercício, figurando, quando não recebidas, como dívida ativa; - de exercício ou de competência para as despesas legalmente empenhadas, pagas e não pagas, que se constituem, portanto, no total das despesas executadas, no exercício financeiro a que se referem.’ (in A Lei 4.320 Comentada, 27 ed., IBAM: 1996)

Ainda na mesma obra, a fim de espancar quaisquer dúvidas, os autores elencam que consideram legalmente empenhadas as despesas que: ‘ - são ordenadas por agente legalmente investido na autoridade de empenhar, inclusive por delegação de competência; - tenham sido previamente empenhadas; - tenham sido previamente autorizadas no orçamento ou em créditos adicionais especiais e extraordinários; - obedecerem ao processo de licitação ou tenham sido dispensadas desta obrigação.’

Assim a despesa pretendida pelo Executivo Municipal não poderá ser computada para esse exercício caso não seja devidamente empenhada, in casu, precedida da aprovação do respectivo Projeto de Lei e devido sancionamento.”

(TCE-ES. Controle Externo > Obrigações Tributárias e Contributivas. Parecer em Consulta 00005/2000-4. Processo 04296/1999-1. Relator: Renato Viana de Águilar. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 08/02/2000, Data da Publicação no DO-TCES: 16/02/2017).

[...]

Pois bem, em se tratando de dúvidas acerca FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), impende registrar que o tema é regulamentado pela Lei Federal nº 14.113/2020. Assim, delimitando a apreciação da matéria ao tema da consulta, temos que a aludida lei assim dispõe, acerca da utilização de recursos do FUNDEB:

[...]

CAPÍTULO V

DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (g.n.)

[...]

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.

§ 1º Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

[...]

Nos termos do disposto no *caput* do art. 25 da Lei 14.113/2020, a utilização dos recursos do FUNDEB está condicionada ao **implemento de ações voltadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no âmbito da educação básica pública.**

Por sua vez, o art. 70 da Lei 9.394/1996 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), prescreve quais são as despesas consideradas como **MDE**. Vejamos:

[...]

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

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

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

Como bem observado pela equipe técnica, **o rol de despesas elencado pelo art. 70 da LDB não é exaustivo**, de sorte que poderão ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino outras despesas não citadas no dispositivo, desde que estejam relacionadas com a **consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais** de todos os níveis. Esse entendimento foi, inclusive, registrado no seguinte trecho do Parecer em Consulta TC 007/2008:

[...]

Assim, tendo em mente tal assertiva, volta-se novamente os olhos às diretrizes previstas no artigo 70 da Lei nº 9.394/96. De acordo com tal dispositivo, consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. Tais despesas são exemplificativamente enumeradas, já que o legislador utilizou-se da expressão “compreendendo”. Assim, outras despesas, diversas das enumeradas, mas atinentes à consecução dos objetivos básicos, podem ser computadas. (g.n.)

[...]

Desta forma, consoante disposto no art. 25 da Lei 14.113/2020 e no art. 70 da LDB, a utilização dos recursos do FUNDEB fica condicionada à verificação do tipo de despesa

que se pretende realizar, exigindo-se que a despesa esteja relacionada com ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino no âmbito da educação básica pública, ou seja, com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

In casu, cabe-nos analisar os questionamentos do Consultante: se 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, pode ser considerado despesa que autoriza a utilização de recursos do FUNDEB.

Buscando na Jurisprudência pátria o posicionamento de outras Corte a respeito do tema relacionado com os passivos trabalhistas, tem-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), ao deliberar sobre representação acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos provenientes de precatórios relativos ao FUNDEB, ainda sob a égide da Lei 11.494/2007², fez importantes esclarecimentos que trazem luz para o deslinde da presente consulta. Vejamos:

ACÓRDÃO Nº 2866/2018 – TCU – Plenário

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 020.079/2018-4

Natureza: Representação.

Órgão: Ministério da Educação.

[...]

EXAME TÉCNICO

Preliminarmente, cumpre ressaltar que o presente processo trata da utilização de recursos de precatórios destinados aos municípios que fazem jus a diferenças na complementação devida pela União no âmbito do extinto Fundef. Considerando que a Lei 9.394/1996 (Fundef) foi revogada, a aplicação desses recursos deve ser amparada nas regras da Lei do Fundeb (Lei 11.494/2007).

[...]

Superadas essas questões, os presentes autos versam sobre a possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef,

² Regulamentava o FUNDEB antes do advento da Lei 14.113/2020 que a revogou.

especialmente no que se refere ao uso desses valores para pagamentos de parcelas remuneratórias ordinárias, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários.

A manifestação do FNDE e o despacho proferido pela Procuradoria Federal junto à Autarquia têm o mesmo entendimento, no sentido de que os recursos provenientes de precatórios do Fundef podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias, mas não podem ser usados para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários.

Apesar dos argumentos trazidos pelos órgãos e entidades ouvidos, entende-se que os referidos recursos decorrentes de precatórios do Fundef não podem ser utilizados para nenhuma das finalidades mencionadas no parágrafo anterior. A fundamentação para essa conclusão está detalhada nos tópicos seguintes, que serão divididos, didaticamente, em dois blocos.

I. Utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários

O art. 2º da Lei 9.424/1996 (Fundef), já revogado, determinava que os recursos do Fundo deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério.

O art. 21 da Lei 11.494/2007 (Fundeb) estabelece que os recursos dos Fundos devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da LDB.

O art. 70 da LDB estipula quais despesas são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos seguintes termos:

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

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Assim, verifica-se que o pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários não se enquadra no rol constante do art. 70 da LDB.

E, neste ponto, assiste razão ao FNDE e à Procuradoria Federal junto à Autarquia, que entendem que, embora a relação não seja exaustiva, tais despesas não devem ser consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

[...]

Retomando a questão sobre a destinação dos valores, considerando que o pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários não se enquadra no rol de ações listadas nos art. 70 da LDB, tampouco se caracteriza como ação referente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conclui-se que os recursos extraordinários provenientes de precatórios do Fundef não podem ser utilizados para essa finalidade.

[...]

VOTO

Trata-se de representação da Secex/Educação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes dos precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), especificamente quanto à **subvinculação**, prevista no artigo 22, *caput*, da Lei 11.494/2007, *in verbis*:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

[...]

Os artigos 60 do ADCT e 21 da Lei 11.494/2007 estabelecem que os recursos do Fundeb, incluídos os oriundos da complementação da União, **devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e**

desenvolvimento do ensino (MDE) para a educação básica pública, conforme o artigo 70, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), provimento já contido no revogado art. 2º, da Lei 9.424/1996 (Lei do Fundef), que continha previsão similar.

[...]

Conquanto afastada a necessidade de observância da subvinculação de 60%, prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007, levantam-se dúvidas quanto à possibilidade ou não de pagamento em hipóteses, como as seguintes: de profissionais do magistério, em percentual menor ao previsto no dispositivo legal; de passivos (remunerações e encargos previdenciários) e de folha normal e ordinária dos profissionais do magistério, em efetivo exercício na rede pública, nos casos em que haja frustração de receitas municipais, para garantir os pagamentos devidos.

[...]

Para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sob o aspecto técnico e à luz do artigo 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), não há óbices à utilização dos recursos dos precatórios judiciais do Fundef para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais (peça 137). O referido dispositivo estabelece:

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

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; (original sem grifos)

Entretanto, para a autarquia, o pagamento de abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas não se encontra no rol das situações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, previstas no artigo 70 da Lei 9.394/1996. Embora o rol não seja exaustivo o pagamento de quantias dessa natureza, a seu ver, **não contribui, a princípio, para o alcance dos objetivos básicos das instituições educacionais.**

[...]

A Secex/Educação, em sua derradeira instrução, concorda que os recursos em questão não podem ser utilizados para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários. Diverge, todavia, quanto à possibilidade de pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias.

Acolho o entendimento do FNDE e da unidade instrutiva, quanto à impossibilidade de utilizar os recursos dos precatórios do Fundef, para

pagamentos de abonos, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários, por razões que passo a declinar:

Além de não estarem tais rubricas previstas no rol de incisos do artigo 70 da Lei 9.394/1996, elas não se amoldam ao caput do dispositivo, o qual define as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), como aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. Este, aliás, é o vetor interpretativo para se avaliar a adequação do fato ao inciso I, do artigo 70, da LDB.

A própria Lei 9.394/1996 lista despesas que não considera de MDE, como o pagamento de docentes, quando em desvio de função, ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 71), o que evidencia a intenção do legislador de considerar como despesa de MDE apenas os pagamentos realizados a profissionais no efetivo exercício de atividade de ensino e, conseqüentemente, contribuindo para a consecução dos objetivos das instituições educacionais.

Nesse sentido, por não contribuir para o alcance dos objetivos das instituições educacionais e, assim, não poder ser considerada despesa de MDE, não é cabível o pagamento de dívidas trabalhistas ou previdenciárias com recursos dos precatórios do Fundef, ainda que originadas na falta de pagamentos salariais de profissionais que estiveram no exercício de atividade de ensino no passado – o que seria apenas uma das hipóteses para o surgimento de passivos trabalhistas ou previdenciários do ente federado. O pagamento de tais obrigações, cuja relevância não está em discussão, deve ser feito com recursos de outras fontes que não o Fundef/Fundeb.

[...]

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

[...]

ACÓRDÃO Nº 2866/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.079/2018-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esta representação da Secex/Educação acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes dos precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), especificamente quanto à subvinculação prevista no artigo 22, *caput*, da Lei 11.494/2007;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 235 e 237 do Regimento Interno/TCU, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer a presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. firmar entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário, **não** podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação;

[...]

9.3. determinar, com base no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério da Educação, que, com fundamento no artigo 30 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem o teor da presente deliberação aos estados e municípios que fazem jus a recurso proveniente da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente aos exercícios de 1998 a 2006, e aos Conselhos do Fundeb dessas localidades;

[...]

9.9. dar ciência desta deliberação aos tribunais de contas estaduais, aos tribunais de contas dos municípios, e aos ministérios públicos estaduais relacionados aos entes federados beneficiários desses

recursos, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público Federal, à Confederação Nacional dos Municípios (CNM), à “Frente de Defesa e Valorização da Advocacia e dos Profissionais do Magistério no estado do Maranhão”, à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), ao Município de Itororó/BA, ao Município de Lagoa Seca/PB e aos sindicatos de servidores municipais que protocolaram a peça 175;
9.10. arquivar o presente processo, com fundamento no artigo 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2866-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

[...]

Com colacionado, o entendimento firmado no TCU foi que *além de não encontrar guarida no rol de incisos do art. 70 da LDB, os passivos trabalhistas também não se amoldam ao caput do dispositivo, ou seja, o pagamento de passivos trabalhistas não é despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), diferindo daquelas que são realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.*

Além disso, para o TCU o pagamento de dívidas trabalhistas, ainda que originadas na falta de pagamentos salariais de profissionais que estiveram no exercício de atividade de ensino (o que seria apenas uma das hipóteses para o surgimento de passivos trabalhistas do ente federado), não poder ser considerada despesa de MDE, por não contribuir para o alcance dos objetivos das instituições educacionais, de sorte que o pagamento de tais obrigações deve ser feito com recursos de outras fontes que não o FUNDEB.

Neste contexto, perfilhando-me ao entendimento firmado pelo TCU, bem como alinhando-me com o trabalho do NRC acolhido pelo Minsitério Público de Contas, apreendo que na situação hipotética aventada pelo consulente, ainda que originada na falta de pagamentos salariais de profissionais que estiveram no exercício de atividade de ensino, **não encontra guarida no rol de incisos do art. 70 da LDB e nem se amolda ao caput do dispositivo, de sorte que não pode ser considerada despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), por não contribuir para o alcance dos objetivos básicos das instituições educacionais.**

Concordando, ainda, com a análise técnica, entendo que o pagamento de verbas de natureza remuneratória referentes a obrigações trabalhistas, decorrentes de decisões judiciais, 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.**

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, acompanhando o entendimento técnico e ministerial, VOTO no sentido de que este Plenário aprove a seguinte proposta de deliberação, que submeto à consideração de Vossas Excelências.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão deste Colegiado, ante as razões expostas:

1. **CONHECER** a presente consulta eis que presentes os requisitos de admissibilidade;
2. **NO MÉRITO**, para **RESPONDÊ-LA** nos seguintes termos:

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 e

2.2 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.

2.3 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.

- 3. DAR CIÊNCIA** ao **consulente**, na forma regimental, encaminhando-lhe cópia da **Instrução Técnica de Consulta 27/2023**;
- 4. DAR CIÊNCIA** ao douto Ministério Público de Contas, nos termos regimentais;
- 5. ARQUIVAR** os autos, após certificado o trânsito em julgado.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Arnaldo Borgo Filho, Prefeito municipal de Vila Velha, acerca da utilização de verbas do FUNDEB, solicitando resposta para as

seguintes indagações:

a) É possível utilizar verbas do FUNDEB para pagamento de verbas e/ou obrigações de natureza trabalhista, vencimental ou remuneratória, decorrentes de decisões judiciais, em que são partes os profissionais da educação básica, que estejam em efetivo exercício?

b) Caso afirmativo, as verbas do FUNDEB poderão custear pagamentos de Requisições de Pequeno Valor (RPV) e Precatórios, decorrentes de obrigações de natureza trabalhista, vencimental ou remuneratória, oriundas de decisões judiciais, em que são partes profissionais da educação básica, que estejam em efetivo exercício?

Nos termos do Despacho 31210/2023 (evento 4), verificou-se, de forma perfunctória, a presença dos requisitos que autorizam o processamento da consulta e encaminhou-se os autos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), a fim de que fosse averiguada a existência de prejudgados ou decisões reiteradas sobre a matéria.

Por meio do Estudo Técnico de Jurisprudência 23/2023 (evento 5), o NJS relatou a inexistência de parecer em consulta abordando de forma específica os questionamentos suscitados pelo consulente. Porém, apontou a existência de deliberações do TCEES sobre o FUNDEB, sendo elas os Pareceres em Consulta TC 05/2000 e 13/2020.

Após, o feito foi remetido ao NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, que manifestou por meio da Instrução Técnica de Consulta 00027/2023.

Acolho o relatório do conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo por discorrer a veracidade dos fatos, ressaltando que, em seu voto, o Relator se manifestou da seguinte forma:

PARECER CONSULTA

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão deste Colegiado, ante as razões expostas:

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

7. NO MÉRITO, para **RESPONDÊ-LA** nos seguintes termos:

7.1 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.

7.2 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.

- 8. DAR CIÊNCIA** ao **consulente**, na forma regimental, encaminhando-lhe cópia da **Instrução Técnica de Consulta 27/2023**;
- 9. DAR CIÊNCIA** ao douto Ministério Público de Contas, nos termos regimentais;
- 10. ARQUIVAR** os autos, após certificado o trânsito em julgado.

Na 52ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 19 de outubro de 2023, os autos foram levados a julgamento. Naquela ocasião solicitei vista dos autos.

Assim, vieram-me os autos para apresentar voto.

É o relatório.

I. FUNDAMENTAÇÃO

A dúvida permeia a possibilidade de utilização de recursos do FUNDEB para 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.

O Relator mencionou o Estudo Técnico de Jurisprudência 23/2023 (peça 05) que informa a existência de dois Pareceres em Consulta (Pareceres em Consulta TC 05/2000 e 13/2020) neste Tribunal abordando o tema FUNDEB, porém sem abranger os questionamentos do ora consulente.

O Relator ressalta que a Lei 14.113/2020 é responsável por regulamentar o

FUNDEB. A respeito da utilização de recursos do FUNDEB, tema da indagação ora realizada, a área técnica aponta os arts. 25 e 26 da aludida lei.

Já o artigo 720 da Lei 9.394/1996 - Lei de diretrizes e Bases da Educação – enumera as despesas que poderão ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. **Ressalta o relator, seguindo o entendimento exarado na Instrução Técnica de Consulta 27/2023, que esse rol disposto no art. 70 da citada Lei não é exaustivo.**

Assim diz a área técnica seguida pelo relator:

Tendo em vista os ditames do art. 25 da Lei 14.113/2020 e do art. 70 da LDB, é possível concluir que a utilização dos recursos do FUNDEB fica condicionada à verificação do tipo de despesa que se pretende realizar, exigindo-se que a despesa esteja relacionada com ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino no âmbito da educação básica pública, ou seja, com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

Na ITC 27/2023, **a área técnica baseia-se em entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), exarado sob a égide da antiga lei que regia o FUNDEB, Lei 11.494/2007.**

Assim se manifesta a área técnica seguida pelo Relator:

Conforme se depreende do aludido precedente, o TCU entende que, além de não encontrar guarida no rol de incisos do art. 70 da LDB, os passivos trabalhistas também não se amoldam ao *caput* do dispositivo, ou seja, o pagamento de passivos trabalhistas não é despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), diferindo daquelas que são realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Diz o Relator, perfilhando o entendimento do TCU, que o pagamento de passivos trabalhistas, ainda que originado na falta de pagamentos salariais de profissionais que estiveram no exercício de atividade de ensino, não pode ser considerado despesa de MDE, por não contribuir para o alcance dos objetivos das instituições educacionais, de sorte que o pagamento de tais obrigações deve ser feito com recursos de outras fontes que não o FUNDEB.

Pois bem, passo a expor meu entendimento.

Analisando detidamente todo o processado, manifesto meu entendimento de forma divergente do relator. Vejamos:

De acordo com o preceituado nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal, o Fundeb trata-se de um fundo especial de natureza contábil, composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados às despesas com educação.

O Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108/20 e é regulamentado pela Lei nº 14.113/20, alterada pela Lei 14.325/2022.

O artigo 212 da Constituição Federal de 1988 determina os limites mínimos de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino de cada ente: a União 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

O parágrafo 7º do citado artigo impõe vedação do uso dos recursos vinculados à educação para pagamento de aposentadorias e de pensões.

O artigo 212-A da CF/88 estabelece que os estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão parte dos recursos da educação à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais.

O artigo 213 do texto constitucional fixa que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas. Eles podem ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

O parágrafo 4º do artigo 7º da Lei nº 14.113/20 dispõe que a União complementarará os recursos do Fundeb.

O artigo 25 dessa lei federal estabelece que 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.

O artigo 26 da Lei nº 14.113/20 expressa que, excluídos os recursos de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades em redes públicas, proporção não inferior a 70% dos recursos anuais totais do Fundeb será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

O artigo 29 da mesma lei fixa que é vedada a utilização dos recursos dos fundos para financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica; pagamento de aposentadorias e de pensões; e garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Por sua vez, como citado pelo relator, o inciso I do artigo 70 da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) expressa que “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 à remuneração e ao aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação”. No entendimento do relator, o rol apresentado no art. 70, não é exaustivo, podendo-se acrescentar outras despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino que não estejam ali incluídas.

O inciso VI do artigo 71 da LDB fixa que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Manual de Orientação do Novo Fundeb 2021 expressa que é impedido o pagamento, com recursos do Fundeb, de todas as eventuais despesas que, por lei ou orientação jurisprudencial, não forem classificadas como ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica.

O STF decidira, no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5719/SP, que o cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu RPPS como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação à destinação mínima de recursos exigida pelo artigo 212 da CF/88.

No julgamento da ADI nº 5.719/SP, o STF entendeu que a conjugação das regras dos artigos 70, I, e 71, VI, da LDB impõe que somente os gastos com servidores da educação em atividade podem ser contabilizados para fins do artigo 212 da CF/88.

Utilizo-me da hermenêutica de toda a legislação e jurisprudência apresentadas para considerar perfeitamente possível o 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. Entendo que dessa forma, estaríamos cada vez mais incentivando e valorizando os profissionais da educação, uma vez que suas remunerações, mesmo que através de decisões judiciais serão efetivadas de forma justa. Deve-se observar semente que tais pagamentos utilizando-se dos recursos provenientes do FUNEB, deverão ser direcionados aos profissionais da ativa conforme determinam os preceitos legais já expostos.

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:

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

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Solicitei vista deste processo, de relatoria do Conselheiro **Rodrigo Coelho do Carmo**, que trata de consulta formulada pelo Sr. Arnaldo Borgo Filho, Prefeito municipal de Vila Velha, acerca da utilização de verbas do FUNDEB, solicitando resposta para as seguintes indagações:

a) É possível utilizar verbas do FUNDEB para pagamento de verbas e/ou obrigações de natureza trabalhista, vencimental ou remuneratória, decorrentes de decisões judiciais, em que são partes os profissionais da educação básica, que estejam em efetivo exercício?

b) Caso afirmativo, as verbas do FUNDEB poderão

custear pagamentos de Requisições de Pequeno Valor (RPV) e Precatórios, decorrentes de obrigações de natureza trabalhista, vencimental ou remuneratória, oriundas de decisões judiciais, em que são partes profissionais da educação básica, que estejam em efetivo exercício?

Nos termos do **Despacho 31210/2023** (evento 4), verificou-se, de forma perfunctória, a presença dos requisitos que autorizam o processamento da consulta e encaminhou-se os autos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), a fim de que fosse averiguada a existência de prejudgados ou decisões reiteradas sobre a matéria.

Por meio do **Estudo Técnico de Jurisprudência 23/2023** (evento 5), o NJS relatou a inexistência de parecer em consulta abordando de forma específica os questionamentos suscitados pelo consulente. Porém, apontou a existência de deliberações do TCEES sobre o FUNDEB, sendo elas os **Pareceres em Consulta TC 05/2000 e 13/2020**.

Após, o feito foi remetido ao NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, que manifestou por meio da **Instrução Técnica de Consulta 00027/2023**, que concluiu pelo conhecimento da Consulta e no mérito respondê-la conforme a seguir:

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, sugere-se o conhecimento da presente consulta, e, no mérito, que ela seja respondida nos seguintes termos:

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 guarida no rol de incisos do art. 70 da LDB e nem no *caput* do dispositivo. Em verdade, tal pagamento 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.

Seguindo o rito regimental, após analisar os autos, o *Parquet* de Contas posicionou-se por meio do **Parecer do Ministério Público de Contas 03927/2023** (evento 10), anuindo aos trabalhos constantes na ITC 27/2023.

Pautados os autos na 48ª Sessão Ordinária do Plenário, o Conselheiro Relator proferiu **Voto do Relator 04058/2023-2** (evento 12), no seguinte sentido:

PARECER CONSULTA

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão deste Colegiado, ante as razões expostas:

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

12.NO MÉRITO, para **RESPONDÊ-LA** nos seguintes termos:

12.1 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.

12.2 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.

13.DAR CIÊNCIA ao **consultante**, na forma regimental, encaminhando-lhe cópia da **Instrução Técnica de Consulta 27/2023**;

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

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

Com pedido de vistas, o Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto proferiu **Voto Vista 0115/2023-1** (evento 13), divergindo do Conselheiro Relator, no seguinte sentido:

ACÓRDÃO

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.

Com retorno do julgamento, pedi vistas, razão pela qual vieram os autos a este Gabinete.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Em análise dos requisitos de admissibilidade, corroboro o entendimento do Conselheiro Relator, no qual, em observância ao disposto no §1º do art. 122 da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), verificou que o expediente atende aos pressupostos legais, razão pela qual **conheço** da presente Consulta.

A consulta permeia a possibilidade de utilização de recursos do FUNDEB para 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.

Em breve síntese, o Conselheiro Relator proferiu voto no sentido da impossibilidade de 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, acompanhando posicionamento do órgão de instrução e do *Parquet* de Contas, sob os seguintes fundamentos:

1. Essa remuneração não é considerada 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 LDB e nem no *caput* do dispositivo.
2. O pagamento dessa remuneração 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.

Corroboro posicionamento perfilado pelo Nobre Conselheiro e vou além, ao acrescentar aos fundamentos posicionamento por mim relatado e acompanhado à unanimidade pelos pares no **Parecer em Consulta TC 13/2020**, cujo trecho destaco:

[...]

2. TEMAS OBJETOS DA CONSULTA

Em consulta ao sistema de busca de jurisprudência desta Corte não é possível verificar a existência de deliberações que abordem especificamente a respeito dos temas consultados.

Apresenta-se, apenas para conhecimento, o **Parecer em Consulta TC - 13/2020** que dispõe sobre a impossibilidade de utilização de recursos do FUNDEB para custear despesas de exercícios anteriores:

PARECER EM CONSULTA TC - 013/2020 – PLENÁRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelos Srs. Haroldo Corrêa Rocha, Secretário de Estado de Educação e o Paulo Roberto Ferreira, Secretário de Estado da Fazenda, solicitando orientações, 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. Controle Externo > Consulta. Parecer em Consulta 00013/2020-3. Processo 07460/2016-9. Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Órgão Julgador: Extraordinária/Plenário. Data da sessão: 09/06/2020, Data da Publicação no DO-TCES: 22/06/2020).

Pois bem, em se tratando de dúvidas acerca do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), impende registrar que o tema é regulamentado pela Lei Federal nº 14.113/2020. Assim, delimitando a apreciação da matéria ao tema da consulta, temos que a aludida lei assim dispõe, acerca da utilização de recursos do FUNDEB:

[...]

CAPÍTULO V

DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, **no exercício financeiro em que lhes forem creditados**, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (g.n.)

Nos termos do disposto no *caput* do art. 25 da Lei 14.113/2020, a utilização dos recursos do FUNDEB está condicionada à **utilização no próprio exercício financeiro em que forem creditadas** para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no âmbito da educação básica pública.

Da exegese do mencionado dispositivo, conclui-se que o princípio da anualidade se encontra presente em toda a dinâmica do FUNDEB, tendo vista que os parâmetros que o disciplinam são fundamentados em periodicidade anual, com a aplicação

constitucional de impostos e de transferências vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, a anualidade legal não permite a transferência, para outro exercício, das obrigações que, por lei, devam ser cumpridas em cada exercício isoladamente. Assim, o orçamento e a execução financeira devem ocorrer estritamente na forma prevista na lei.

Em respeito ao princípio da anualidade, os pagamentos de despesas devem ser efetuados dentro do exercício em que houve a transferência dos recursos. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outras fontes de recursos que não sejam originários do FUNDEB.

Logo, quaisquer despesas decorrentes de passivo trabalhista não podem ser quitadas com as transferências desse fundo.

Convém registrar que a anualidade objetiva a previsão das despesas anuais de acordo com os repasses creditados pelo FUNDEB no respectivo exercício financeiro, com o regular planejamento no setor de educação, não sendo admissível a utilização da verba para quitação de débitos trabalhistas pretéritos, suprimindo anos anteriores e reduzindo os investimentos no exercício financeiro em que foi creditado o benefício.

Esse é o posicionamento do Poder Judiciário brasileiro, *verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE VERBAS DO FUNDEB. PAGAMENTO DE DÉBITO TRABALHISTA. PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INOBSERVÂNCIA DO EXERCÍCIO FINANCEIRO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE. REDUÇÃO DA PENALIDADE APLICADA. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

I - Os recursos do Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, originados de parcela dos impostos e transferências vinculados à educação, estão submetidos à regra geral da anualidade, razão pela qual tanto a programação orçamentária, quanto a execução financeira devem se apoiar nesse princípio.

II - A anualidade legal não permite a transferência, para outro exercício, das obrigações que, por lei, devam ser cumpridas em cada exercício isoladamente.

III - Encontra-se demonstrada a má conduta do agente, ao utilizar recursos do Fundeb em exercício financeiro diverso do qual foi creditado.

IV - Reduzida a penalidade de multa civil, em atenção aos Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade.

V - Recurso conhecido e parcialmente provido.

(TJ-SE - AC: XXXXX SE, Relator: DES. RICARDO MÚCIO SANTANA DE ABREU LIMA,
Data de Julgamento: 21/08/2012, 2ª.CÂMARA CÍVEL)

Nesse sentido, verifica-se que não se pode utilizar de recursos do FUNDEB para pagamento de verbas trabalhistas de períodos anteriores ao exercício financeiro em que foram creditados, sob pena de violação ao princípio da anualidade.

Assim, corroborando integralmente o entendimento do Conselheiro Relator, que foi alinhado ao entendimento firmado pelo TCU, bem como alinhado ao trabalho do NRC acolhido pelo Ministério Público de Contas, bem como pelo posicionamento do Poder Judiciário, entendo que na situação hipotética aventada pelo consulente, ainda que originada na falta de pagamentos salariais de profissionais que estiveram no exercício de atividade de ensino, **não encontra guarida no rol de incisos do art. 70 da LDB e nem se amolda ao *caput* do dispositivo, de sorte que não pode ser considerada despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), por não contribuir para o alcance dos objetivos básicos das instituições educacionais, assim como não se pode utilizar de recursos do FUNDEB para pagamento de verbas trabalhistas de períodos anteriores ao exercício financeiro em que foram creditados, sob pena de violação ao princípio da anualidade.**

Concordando, ainda, com a análise técnica, entendo que o pagamento de verbas de natureza remuneratória referentes a obrigações trabalhistas, decorrentes de decisões judiciais, configura despesa relacionada com o cumprimento de decisão emanada pelo Poder Judiciário e, em última análise, com a satisfação de interesse particular do beneficiário, além de não terem sido geradas dentro do mesmo exercício financeiro em que foram creditados os recursos do FUNDEB, devendo ser realizada com **recursos de outras fontes que não o FUNDEB.**

Ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, corroborando o Voto do Conselheiro Relator, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

3 PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão deste Colegiado, ante as razões expostas no voto de vista pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

1. **CONHECER** a presente consulta eis que presentes os requisitos de admissibilidade;
2. **NO MÉRITO**, para **RESPONDÊ-LA** nos seguintes termos:

a. 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.

b. 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, além de não terem sido geradas dentro do mesmo exercício financeiro em que foram creditados os recursos do FUNDEB, devendo ser realizada com recursos de outras fontes que não o FUNDEB.

c. Não se pode utilizar de recursos do FUNDEB para pagamento de verbas trabalhistas de períodos anteriores ao exercício financeiro em que foram creditados, sob pena de violação ao princípio da anualidade, previsto no caput do art. 25 da Lei 14.113/2020.

3. **DAR CIÊNCIA** ao **consulente**, na forma regimental, encaminhando-lhe cópia da **Instrução Técnica de Consulta 27/2023**;
4. **DAR CIÊNCIA** ao duto Ministério Público de Contas, nos termos regimentais;
5. **ARQUIVAR** os autos, após certificado o trânsito em julgado.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Conselheiro

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**;

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.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões