

<b>PROCESSO Nº</b>	<b>TC Nº 16.209/2021</b>
<b>PROCESSO Nº</b>	<b>TC Nº 15.723/2021</b>
<b>CONSULENTE</b>	Prefeito do Município de Belo Monte/AL
<b>CONSULENTE</b>	Prefeito do Município de Teotônio Vilela/AL
<b>ASSUNTO</b>	Consulta

### DECISÃO SIMPLES

**CONSULTA. PREFEITO MUNICIPAL. PARTE LEGÍTIMA. SOBRAS DE RECURSOS DO FUNDEB. SUBVINCULAÇÃO DE 70%. POSSIBILIDADE DE RATEIO. PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS. AUMENTO DE DESPESA. POSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DE NORMA DE HIERARQUIA SUPERIOR. ART 212-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

- Cuida-se de consulta formulada pelos Prefeitos dos Municípios de Belo Monte/AL e Teotônio Vilela/AL, para que o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas se manifeste, em suma, sobre a possibilidade de rateio dos recursos oriundos do FUNDEB, nos termos infra:

1. Caso sobre recursos financeiros na conta do FUNDEB no final de 2021, relativo aos 70% da remuneração, poderá o município conceder abono (rateio) para os profissionais da Educação (art. 26 da Lei 14.113/2020 e art. 212-A, XI, CF-88)?

2. Caso a resposta do item anterior seja positiva, deverá o município encaminhar projeto de lei ao Poder Legislativo para a concessão deste benefício (rateio)? (sic)

● Destaca o consulente:

a) a Constituição Federal estabeleceu novo percentual mínimo de 70% do FUNDEB permanente para pagamento dos profissionais da Educação Básica em exercício;

b) não há previsão na Constituição Federal ou na lei do novo Fundeb previsão do pagamento de rateio/abono aos profissionais no caso de não se atingir o percentual mínimo, o que, entretanto, é prática comum nos municípios;

c) até 31 de dezembro de 2021 estão vigentes as vedações da LC 173 (determinadas para o enfrentamento da pandemia), dentre as quais a de conceder qualquer tipo de aumento, vantagem, reajuste, bônus, abonos e auxílios, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade. (sic)

- Recepcionado os autos no TCE/AL, para cumprir os ditames de instrução contidos no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, o processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas para análise. No setor a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Stella Méro, exarou o parecer nº PAR-PGMPC-3249/2021/SM, ementado nos termos infra:

“CONSULTA. PREFEITO MUNICIPAL DE BELO MONTE. SUBVINCULAÇÃO DE 70% DOS RECURSOS DO FUNDEB À REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO. VEDAÇÕES DA LC 173 QUE IMPEDEM O AUMENTO DA DESPESA DE PESSOAL. POSSIBILIDADE DE RATEIO/CONCESSÃO DE ABONO AO FINAL DO EXERCÍCIO COM VISTAS A ATINGIR O PERCENTUAL MÍNIMO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. ADMISSIBILIDADE. PRESENÇA DOS REQUISITOS REGIMENTAIS. PELO CONHECIMENTO. MÉRITO. PROPÕE-SE A EXPEDIÇÃO DE RESPOSTA COM CARÁTER NORMATIVO NOS SEGUINTE TERMOS: 1) Diante de aparente conflito existente entre a norma constitucional (artigo 212-A da CF) e a norma legal (artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020), prevalece a primeira,

dada a Supremacia da Constituição. Nesse sentido, é possível o aumento de despesas com pessoal no período abrangido pelas vedações da LC 173 exclusivamente com o objetivo de atender ao disposto no art. 212-A, XI, da Constituição da República; 2) A sistemática de rateio (abono) das sobras dos 70% de recursos do FUNDEB não pode ser adotada como política permanente de gestão dos recursos vinculados à remuneração dos profissionais da educação básica, uma vez que não atende às finalidades do Fundo, sobretudo no que diz respeito à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração; 3) O pagamento de abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício somente é admitida em situações excepcionais e transitórias, com o objetivo de assegurar aos referidos profissionais a percepção de, no mínimo, 70% dos recursos anuais do novo Fundeb, excluídos os previstos no inciso III do artigo 5º da Lei nº 14.113 /20; 4) Na situação peculiar do exercício 2021, dadas as dúvidas surgidas em relação à impossibilidade de aumento de despesa de pessoal pelas vedações da LC 173, somente esclarecidas pelo TCE através do item 1 do presente, bem como considerada a proximidade do fim do exercício, o que inviabiliza a adoção de medidas outras de adequação de cada ente ao limite mínimo de 70% com remuneração de profissionais da educação básica, tem-se afigurada situação singular a permitir, EM CARÁTER EXCEPCIONAL, a utilização da sistemática de abono/rateio, a fim de minimizar os danos aos valores resguardados pelo art. 212-A, inciso XI, da CF/88; 5) Os profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos termos do artigo 26 da Lei Federal nº 14.113/2020, são os profissionais previstos no artigo 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, além dos profissionais de psicologia e de serviço social que atendam às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais, conforme dispõe o artigo 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019. A tais profissionais da educação básica em efetivo exercício destina-se o pagamento do limite mínimo de 70% dos recursos do FUNDEB; 6) O rateio (abono) deve ser autorizado por lei específica que disponha sobre a forma de pagamento e critérios de partilha, desde que haja compatibilidade com a LOA e a LDO; 7) Na forma do art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2021, até 10% dos recursos do FUNDEB, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício 2022, mediante abertura de crédito adicional, o que pode garantir

maior flexibilidade para utilização de recursos do exercício 2021. ”

- Em apertada síntese, é o que se tem a relatar.

### **DECIDO**

- O Regimento Interno do Tribunal de Contas de Alagoas fixou, *numerus clausus*, os legitimados para formular consulta ao TCE/AL, nos termos infra:

Art. 6º Nos termos da Constituição Federal, art. 75, da Lei Complementar nº 101/2000, da Constituição Estadual, art. 97 e Lei nº 5.604/94, compete ao Tribunal de Contas:

[...]

X - emitir parecer, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, em que tenha repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, e que não verse sobre caso concreto, sobre o qual o Tribunal deva se pronunciar, por força de suas atribuições, desde que formulada pelas seguintes autoridades:

**a) Chefes dos Poderes do Estado e dos Municípios;**

b) Senadores, Deputados Federais e Estaduais;

c) Procurador-Geral da Justiça do Estado;

d) Secretários de Estado e Municípios;

e) Comandante da Polícia Militar do Estado;

f) 1/3 (um terço), no mínimo, dos Vereadores;

g) Diretor-Presidente ou equivalente de órgão autônomo, integram a administração indireta estadual e municipal.

- Consoante exposto acima, os Prefeitos de Belo Monte/AL e Teotônio Vilela/AL, são parte legítima para figurar como consulente, motivo pelo qual passo a analisar o mérito da consulta.
- Ultrapassada a barreira inicial da legitimidade, indispensável, para a análise de mérito, transcrevo os dispositivos que serão interpretados:

CF/88

\* 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: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

[...]

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) ;

\* Lei Complementar nº 173/2020

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

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

[...]

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

em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

[...]

\* Lei nº 14.113/2020

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.

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;

II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como aqueles profissionais referidos no art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica;

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

- Trouxe a luz os dispositivos da legislação de regência, porquanto, em análise simples, tem-se que os consultantes almejam esclarecimentos sobre a possibilidade de rateio das verbas do FUNDEB e, diante da possibilidade, quem seria parte legítima para receber valores, na interpretação do conceito aberto: profissionais da educação.
- Vejamos o primeiro questionamento:

1. Caso sobre recursos financeiros na conta do FUNDEB no final de 2021, relativo aos 70% da remuneração, poderá o município conceder abono (rateio) para os profissionais da Educação (art. 26 da Lei 14.113/2020 e art. 212-A, XI, CF-88)?

- Trocando em miúdos, o questionamento acima:

1. O art. 8º da LC nº173/2020 inviabiliza o rateio, caso haja sobras?
2. Quem são os profissionais da educação aptos a receber os valores?

- Para melhor compreensão da matéria é necessário esclarecer que a edição da Lei Complementar nº 173/2020 teve como objetivo estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e para tanto, no art. 8º, proibiu até 31.12.2020, a concessão de aumentos, vantagens, reajustes, bônus, abonos e auxílios.
- Deveras a legislação de enfrentamento à COVID 19 trouxe a proibição, contudo, para analisar a situação em testilha, devemos analisar o contexto e não o texto isolado da Lei complementar indigitada.
- Explico.
- A Lei Complementar nº 173/2020 fora publicada no Diário Oficial da União no dia 28.05.2020. Acontece que a CF/88 fora modificada em agosto de 2020, definindo o novo percentual de subvinculação, ou seja, aumentando o percentual que outrora era de 60%, para 70%, no que diz respeito ao gasto com pessoal, mudança legislativa encartada no art.212 da Constituição Federal.
- Como se observa, a norma constitucional, além de superveniente é de hierarquia superior, o texto constitucional da EC nº 108/2020, de 27.08.2020, tratou, especificamente, do aumento de despesa com pessoal, dos profissionais da educação básica em efetivo exercício”, assim, não há falar que a LC nº 173/2020 pode ser aplicada indistintamente em confronto com o texto constitucional.
- Na exegese do problema posto, deve-se verificar o contexto e não o texto isolado da Lei Complementar nº 173/2020, assim, no caso específico, do rateio das sobras de recursos oriundos do FUNDEB, a Lei complementar citada deve ser afastada para que se aplique o art. 212-A, XI da CF/88.
- Sobre a possibilidade de aumento de despesa com pessoal, trago a luz, excerto do irretorquível parecer, exarado pela Procuradora-Geral Stella Méro:

“Na forma como acima fundamentado, entende-se pelo afastamento das vedações constantes do art. 8º da LC 173 se as 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, dada a supremacia da norma constitucional. Ainda que a questão não tenha sido formulada de forma direta ao Tribunal de Contas, foi trazida pelo Consulente como fundamento de sua dúvida central, tratando-se de matéria acessória que deve ser enfrentada para solução da matéria.

Na hipótese trazida pela Consulta, dadas as dúvidas surgidas em relação à impossibilidade de aumento de despesa de pessoal no exercício 2021 pelas vedações da LC 173, o que somente pela presente virá a ser esclarecidos aos entes jurisdicionados do TCE/AL, bem como considerada a proximidade do fim do exercício, o que inviabiliza a adoção de medidas outras de adequação de cada ente ao limite mínimo de 70% com remuneração de profissionais da educação básica, entende-se afigurada situação peculiar a permitir, EM CARÁTER EXCEPCIONAL, a utilização da sistemática de abono/roteio no exercício 2021, a fim de minimizar os danos aos valores resguardados pelo art. 212-A, inciso XI, da CF/88”.

- Nesse sentido se posicionou o TCE/PE, nos termos infra:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – TCE/PE PROCESSO 21100950-7 ACORDÃO 1970/2021 CONSULTA. NOVO FUNDEB. CONFLITO APARENTE DE NORMAS. PREVALÊNCIA DA NORMA CONSTITUCIONAL. CONCESSÃO DE ABONO AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO. POSSIBILIDADE EM SITUAÇÕES ESPECIAIS E TRANSITÓRIAS. NECESSIDADE DE LEI. 1. Diante de aparente conflito existente entre a norma constitucional (artigo 212-A da CF) e a norma legal (artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020), há que prevalecer a norma de maior nível hierárquico, no caso a estatuída na Constituição. 2. A fim de se conferir a efetiva aplicabilidade à norma constitucional expressa no artigo 212-A, inciso XI, da Constituição Federal,

introduzida pela Emenda Constitucional nº 108 /20, regulamentada pelo artigo 26 da Lei nº 14.113/20, é possível o pagamento de abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, quando a medida tiver o objetivo de assegurar aos referidos profissionais a percepção de, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos recursos anuais do novo Fundeb, excluídos os previstos no inciso III do artigo 5º da Lei nº 14.113 /20. 3. O pagamento do abono deve ser autorizado por lei específica, que deve dispor sobre o seu valor, forma de pagamento e critério de partilha. Tal medida pode ser adotada em caráter provisório e excepcional, apenas em situações especiais e eventuais, não devendo ser utilizada em caráter permanente. 4. Caso estejam ocorrendo “sobras” significativas de recursos dos 70% (setenta por cento) do Fundeb no final de cada exercício, essa situação pode significar que o Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica necessita de revisão ou atualização, de forma a absorver, sem sobras, os 70% (setenta por cento) do Fundo no pagamento da remuneração, sem a necessidade de uso de pagamentos sob a forma de abonos.

- O segundo questionamento, se relaciona ao instrumento legal a ser utilizado para viabilizar o Rateio, caso seja possível a divisão das sobras, observe:

2. Caso a resposta do item anterior seja positiva, deverá o município encaminhar projeto de lei ao Poder Legislativo para a concessão deste benefício (rateio)?

- A resposta ao questionamento supra é encontrado em julgado do Superior Tribunal de Justiça-STJ, Tribunal que tem como objetivo principal, harmonizar a aplicação da legislação infraconstitucional. No *decisum* restou consignado que é necessária edição de lei específica que disponha sobre a forma de pagamento e critérios de partilha, desde que haja compatibilidade com a REsp nº 1.554.168 - PB (2015/0222465-9):

RECURSO ESPECIAL. PROFESSOR MUNICIPAL. RATEIO DE VERBA DO FUNDEB ENTRE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. INEXISTÊNCIA DE LEI AUTORIZATIVA MUNICIPAL. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. DECISÃO (...) Esta Corte Superior já firmou compreensão de que: "é realmente necessária a edição de lei estabelecendo critérios para distribuição dos recursos anuais totais do FUNDEB,

destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. A ausência de lei específica definindo critérios para o rateio dos recursos do FUNDEB desobriga o Município do pagamento. O Poder Judiciário não pode através de uma ação ordinária de obrigação de fazer suprir lacunas normativas e atuar como anômalo legislador, só podendo corrigir a omissão se ajuizado o procedimento correto, qual seja, se interposto mandado de injunção" (REsp n. 1.408.795/PB, Rel. Ministro Og Fernandes, DJe de 25/02/2014). No mesmo sentido, com idêntico patrono: RESP n. 1.536.915/PB, Rel. Ministra Assusete Magalhães, DJE: 18/08/2015; RESP n. 1.551.425/PB, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe: 10/09/2015. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso especial. Publique-se. Intimem-se. Brasília, 26 de abril de 2017. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES Relator. (STJ - REsp: 1554168 PB 2015/0222465-9, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 02/05/2017)

- Por último, destaco que os beneficiários do Rateio são os profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos termos da legislação de regência:

\* Lei nº 14.113/2020

[...]

II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

\* Lei nº 13.935/2019

Art. 1º As redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

- Diante do exposto, com base no art. 212-A da CF/88, art. 26 da Lei nº 14.113/2020 e art. 1º da Lei nº 13.935/2019, voto, para responder a consulta nos termos infra:

- I. Caso sobre recursos financeiros na conta do FUNDEB no final de 2021, relativo aos 70% da remuneração, poderá o município conceder abono (rateio) para os profissionais da Educação (art. 26 da Lei 14.113/2020 e art. 212-A, XI, CF-88)? ?

R- SIM. A redação do art. 8º da LC nº 173/2020 deve ser interpretado a luz do art. 212-A da CF/88, logo, o rateio das sobras de recursos do FUNDEB está autorizada para que os entes federativos cumpram o que estabelece a Constituição Federal, ou seja, utilize os 70% dos recursos para pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício;

Deve-se entender o conceito de profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos termos do art. 26 da Lei nº 14.113/2020 e art. 1º Lei nº 13.935/2019 (profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, além dos profissionais de psicologia e de serviço social que atendam às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais);

- II. Caso a resposta do item anterior seja positiva, deverá o município encaminhar projeto de lei ao Poder Legislativo para a concessão deste benefício (rateio)?

R- O rateio deve ser autorizado por lei específica que disponha sobre a forma de pagamento e critérios de partilha, desde que haja compatibilidade com a LOA e a LDO.

É como voto.

Sala das Sessões do **PLENÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS**, em Maceió/AL, 22 de março de 2022.

**Conselheira Presidente ROSA MARIA RIBEIRO DE ALBUQUERQUE**

**Conselheiro Relator FERNANDO RIBEIRO TOLEDO**

**Acompanharam o voto do relator:**



ESTADO DE ALAGOAS  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
GABINETE DO CONSELHEIRO FERNANDO RIBEIRO TOLEDO

Conselheira MARIA CLEIDE COSTA BESERRA  
Conselheiro RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE  
Conselheiro Substituto ALBERTO PIRES ALVES DE ABREU

**Voto divergente:**

Conselheiro ANSELMO ROBERTO DE ALMEIDA BRITO

**Estiveram presentes:**

Conselheira ANA RAQUEL RIBEIRO SAMPAIO CALHEIROS  
Procuradora do Ministério Público de Contas STELLA DE BARROS LIMA MERO  
CAVALCANTE

**FERNANDO RIBEIRO TOLEDO**

**Conselheiro Relator**