



## **PARECER TÉCNICO nº 192/2021**

**EVENTUAIS SOBRAS DE VERBAS PREVISTAS E NÃO GASTAS NESTE ANO.**

**PARA FINS DE APLICAÇÃO DOS PERCENTUAIS DE 70% E 30% NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB.**

Com a finalidade de melhor defender o interesse dos **SINDICALIZADOS** dos municípios do Estado de Minas Gerais e colaborar para realização de uma gestão municipal eficiente e que, principalmente, atenda aos ditames legais, a **NCST/MG - Nova Central Sindical dos Trabalhadores de Minas Gerais**, representada por sua Diretora Titular de Educação e Cultura, vem emitir parecer acerca das eventuais sobras de verbas previstas e não gastas neste ano. Para fins de aplicação dos percentuais de 70% e 30% na aplicação dos recursos do FUNDEB.

A gestão financeira pública da federação brasileira, por meio da Lei nº 4.320/64, mais especificamente em seu art. 35, instituiu o regime misto, sendo que para as receitas foi adotado o regime de caixa, portanto estabeleceu que pertencem ao mesmo exercício financeiro as receitas nele arrecadadas.

No que se refere às despesas, ficou determinado o regime de competência, regendo que são computados no mesmo exercício financeiro todos os gastos legalmente empenhados, ainda que não pagos no mesmo período.

Ressalta-se que a razão para a adoção do regime de caixa para às receitas está na constatação de que na maioria dos entes da Federação, em especial nos Municípios, nem todas as receitas são arrecadadas, sendo algumas transferidas por mandamento constitucional.

Assim, se as receitas arrecadadas, no que tange aquelas obtidas pelo Ente Municipal com meios próprios, são compatíveis com o critério da competência, o mesmo não pode ocorrer com as receitas recebidas, pois pelo regime de caixa, apenas podem ser contabilizadas pelo ente que as recebe quando efetivamente transferidas pelo ente que as detinha, a exemplo do que ocorre com o FUNDEB repassado em 2021, que é relativa ao exercício financeiro de 2020.

*Magalhães*



Deve ser levado em consideração também o princípio da continuidade do serviço público, quando as obrigações não pagas em exercício financeiro podem ser transferidas para o exercício seguinte, como acontece com os Restos a Pagar, que por definição do art.36 da Lei nº 4.320/64, são "as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro".

Importante diferenciar ainda as despesas processadas e as não processadas. As primeiras referem-se a empenhos executados e liquidados, prontos para o pagamento, enquanto que as segundas são os empenhos de contratos e convênios em plena execução, não existindo ainda direito líquido e certo do credor.

Como dispõe o art. 63 da Lei em comento, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito do credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, possuindo a finalidade de apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação.

O início do cumprimento do contrato, convênio ou determinação legal ocorre depois que o empenho é feito tendo por base a dotação orçamentária à respectiva despesa. Ato contínuo ao cumprimento da condição estabelecida, como dispõe o art.58 da Lei nº 4.320/64, a despesa até processada, podendo prosseguir ao seu pagamento, com sua inscrição na contabilidade pública.

Contudo, caso a despesa não seja paga até o final do exercício financeiro, dia 31 de dezembro, como já explanado, correspondendo ao término do ano civil, o crédito será inscrito em "restos a pagar", com a quitação a realizar-se no exercício seguinte.

Conforme previsto no §3º do art.25 da Lei federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, mediante abertura de crédito adicional até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos na conta do FUNDEB, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente.

Por fim, consta no art. 37 do diploma legal em análise, que as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenha processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica

*nação*



consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

O novo FUNDEB, aprovado em dezembro de 2020 e regulamentado em março de 2021 mudou as regras do FUNDEB, ampliou de forma gradativa a ampliação da participação do governo federal e ampliou de 60% para 70% o mínimo dos recursos do fundo a serem gastos com o magistério.

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>1</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;

<sup>1</sup> Disponível em [CartilhaNovoFundeb2021.pdf \(www.gov.br\)](#). Pág. 40 e 41.

*macgencolhs*



- 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]**

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.

Bem como o disposto na Lei Federal nº 11.738/08, regulamentou o piso salarial nacional para profissionais da educação básica, previsto no art. 60, III, a, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, abaixo do qual os entes federativos não poderão fixar os vencimentos das carreiras correspondentes para jornada de até no máximo 40 (quarenta) horas semanais.

Segundo o caput do art. 3º, o valor fixado como piso na Lei passou a vigorar em 1º/01/09, devendo ser atualizado anualmente, nos meses de janeiro, nos termos do art. 5º. O direito ao piso salarial nacional, portanto, está consolidado na legislação pátria desde 2009, assim como o direito à atualização anual. Por outro lado, em face do contexto de

*macgomeals*



emergência de saúde pública vivenciado desde março de 2020, foi então editada a LC nº 173/20, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Corona vírus SARS-CoV-2 (Covid-19), destinado a regulamentar as finanças públicas durante o período de pandemia

[...] De acordo com o art. 8º, I, in fine, da LC nº 173/20, portanto, excepcionam-se da proibição as adequações de remuneração derivadas de determinação legal anterior à calamidade pública, que é justamente o que ocorre com o piso nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, cuja fixação e necessidade de atualização anual têm origem em previsão legal datada de 2008.

Nessa mesma linha são os pareceres emitidos em consultas formuladas perante os Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados de Goiás e da Bahia, senão vejamos:

CONSULTA. DA POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO RETROATIVO DO PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO. DA SITUAÇÃO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020. DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO CAPUT DO ART. 8º DA LC 173/2020 QUANTO AO REAJUSTE PARA O EXERCÍCIO DE 2021. DA POSSIBILIDADE DE SE DEIXAR DE APLICAR OS 25% EM EDUCAÇÃO ESTABELECIDOS PELO ART. 212 DA CF EM VIRTUDE DA PANDEMIA.

1. RESPONDER ao consulente, relativamente ao mérito, que:

2. A atualização do piso nacional do magistério está assegurada aos integrantes da carreira do magistério, desde o ano de 2009, por meio da Lei n.º 11.738/2008, de aplicação cogente aos entes federados. Os entes devem atualizar o vencimento inicial dos profissionais do magistério público anualmente, com base na variação do percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, a ser informada em ato normativo do Ministério da Educação, que especificará o respectivo valor a título de piso nacional;

3. A concessão da adequação anual do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica deve ser concedida mediante edição de lei específica e enquadra-se na hipótese excepcional trazida pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu artigo 8º, inciso I, tendo em vista que tal medida decorre de determinação legal anterior à calamidade , tratando-se, portanto, de um direito resguardado decorrente da Lei nº 11.738 e vigente no ordenamento jurídico desde o exercício de 2008;

4. O teor do artigo 5º, da Lei n. 11.738/2008, o piso nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro. Portanto, ainda que a legislação municipal concretizadora desse comando seja elaborada em outro mês, a efetivação do direito deve retroagir ao mês de janeiro, em obediência à previsão da norma nacional.

5. Mesmo em virtude do cenário de pandemia, não é possível a compensação, no exercício de 2021, da diferença de recursos não utilizados no exercício de 2020 na manutenção e desenvolvimento de ensino. A aplicação das receitas deve ocorrer dentro do exercício financeiro, por força do disposto no art. 69, §4º, da Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

*macgomeals*



6. Mesmo em virtude do cenário de pandemia, o Município não pode deixar de aplicar o percentual mínimo de 25% das receitas de impostos auferidas em 2020 na manutenção e desenvolvimento de ensino, tendo em vista que permanece inalterada a exigibilidade de cumprimento do Índice mínimo determinado pelo art. 212 da CF/88<sup>2</sup>. (Grifos nossos)

CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. SALÁRIO MÍNIMO. PISO SALARIAL. REVISÃO GERAL ANUAL. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS. POSSIBILIDADE.

1. Não há impeditivo na LC 173 para o reajuste do novo salário mínimo ao funcionalismo público, desde que em sintonia com novo valor determinado pela norma autorizadora e apenas aos servidores que façam jus, para cumprimento do mandamento constitucional.

2. A concessão da atualização anual do piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica e dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias amoldam-se na exceção abarcada pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 8º, inciso I, tendo em vista que tais medidas decorrem de determinações legais anteriores à decretação de calamidade, instituídas pela Lei nº 11.738/2008 e pela Lei nº 11.350/2006, respectivamente.

3. A LC 173 não suspendeu o exercício do direito constitucionalmente assegurado ao funcionalismo público de ter assegurado a revisão da remuneração e do subsídio, ele apenas asseverou no art. 8º, inc. VIII, que a medida adotada não pode importar num percentual que esteja 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<sup>3</sup>. (Grifos nossos)

Assim sendo, à baila do entendimento manifestado pela Unidade Técnica em relação ao pagamento do piso nacional e sua atualização anual foram assegurados pela Lei nº 11.738/08 e, por isso, estão excepcionados da proibição de concessão de benefícios que impliquem aumento de despesa, nos termos do art. 8º, I, in fine, da LC nº 173/20.

Outrossim, necessária a advertência de que o piso salarial regulamentado pela Lei nº 11.738/08 corresponde ao vencimento inicial do profissional, como consta expressamente do §1º do seu art. 2º, e não à remuneração global, entendimento que, aliás, foi confirmado em controle concentrado de constitucionalidade, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.16713<sup>4</sup>.

<sup>2</sup>Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Processo nº 08679/2020. Acórdão nº 00013/2020. Plenário. Rel. Cons. Subst. Flávio Monteiro de Andrada Luna. Sessão de 25/11/20.

<sup>3</sup>Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Processo nº 00695e21. Parecer nº 00130-21. Assessoria Jurídica. Data: 22/01/21

<sup>4</sup>Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167. Tribunal Pleno. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Julgado em 27/04/11.

*macgomeals*



O TCEMG não visualizou vedação na LC nº 173/20 para o reconhecimento das repercussões advindas da aplicação da atualização do piso nacional na remuneração dos profissionais do magistério, caso não decorram exclusivamente do decurso do tempo.

Assim sendo, 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 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. 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.**

**Portanto, após efetuar o pagamento do piso salarial nacional, as progressões e promoções, exceto anuênio, quinquênio e ainda sim, tiver sobras, essas sobras poderão ser rateadas em forma de abono.**

#### **ABONO DO FUNDEB**

**O que é?** É oriundo de sobras desse fundo e tem de ser pago toda vez que, no mínimo, 70% dos recursos não forem totalmente gastos com pagamento regular do magistério durante o ano.

**Qual o percentual a ser pago?** Do que sobrar dos 70%, 100% devem ser rateados e pagos como abono.

**Quem tem direito?**

Para efeito de pagamento dentro da parcela dos 70% do FUNDEB, deve se atentar ao disposto no art.26 da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que traz taxativamente, quem poderá receber dentro da parcela, que são:

*macgomechs*



- 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;

### **COM ISSO, QUAIS SÃO OS 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 afins 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 ao inciso V do caput do art. 36 da LDB;
- Profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de Educação. Disposto pelo Conselho Nacional de Educação;

ESSE ENTENDIMENTO TAMBÉM É DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO PAULO.E, no dia 24 de novembro de 2021, O TCEMG, quando foram apresentadas consultas de municípios referentes aos gastos do Novo Fundeb, Lei 14.113/2020. Na sessão, os conselheiros aprovaram o denominado "rateio das 'sobras' do Fundeb" (abonos), aos profissionais da educação básica, quando o total da remuneração do grupo não alcance o mínimo exigido (refere-se ao percentual de 70%) e houver recursos do Fundo ainda não utilizados ao final do ano. A questão é uma das pautas defendidas pela AMM.

O Conselheiro Durval Ângelo endossou o entendimento do relator e sugeriu a divulgação das orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo de estratégias para cumprir com o percentual mínimo de 70% com os profissionais da Educação Básica.

*macqneals*





Outro questionamento apresentado na reunião foi o dos municípios de Congonhal (Consulta 1101639) e Urucuia (Consulta 1101654), indagando quais são os profissionais da educação básica que podem ser remunerados com a fração de, no mínimo, 70% do Fundeb.

Em seguida, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, relatou que cabe ao gestor local observar a lei de cargo e salários do município para definir se o profissional está incluso nos requisitos definidos nos art. 61 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), bem como profissionais referidos no art. 1º da Lei nº 13.935/2019 para ser remunerados com a fração de, no mínimo, 70% (setenta por cento) do Fundeb.

O relator da consulta, Conselheiro Gilberto Diniz, em seu voto discorreu que, de acordo com o artigo 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, são considerados profissionais da educação aqueles definidos nos termos do artigo 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), bem como aqueles profissionais referidos no artigo 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica. O relator ainda proferiu que o questionamento sobre a possibilidade da remuneração dos cargos de merendeira e monitor na educação ser contabilizados nos 70% do Fundeb está comprometido por se tratar de fato ou de caso concreto.

Em seguida, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, relatou que cabe ao gestor local observar a lei de cargo e salários do município para definir se o profissional está incluso nos requisitos definidos nos art. 61 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), bem como profissionais referidos no art. 1º da Lei nº 13.935/2019 para ser remunerados com a fração de, no mínimo, 70% (setenta por cento) do Fundeb.

Na sequência, o Conselheiro Wanderlei Ávila solicitou vistas ao processo das consultas para se manifestar acerca da matéria com mais conhecimento. Neste sentido as respostas aos questionamentos não foram concluídas e será objeto de sessão futura.

**Ou seja, O TCEMG AINDA IRÁ REALIZAR OUTRA SESSÃO PARA DEFINIR O PAGAMENTO DENTRO DA PARCELA DOS 70% DO FUNDEB.**

De todo modo e enquanto não sobrevenham outras decisões de tribunais superiores (STF,STJ), o Município deve atender à literalidade da nova lei do Fundeb.

*maçomecubs*



**Aposentado recebe?** Não. Embora mantenham paridade com os ativos, são pagos com recursos de previdências próprias, isto é, sem dinheiro do Fundeb, pelo menos em tese

**Valor é igual para todos?** Tradição onde esse abono tem sido pago é que todos recebem o mesmo valor, geralmente de uma vez só.

**Tem base legal?** Sim. Como sobra é só parte de salário não pago durante o ano, abono é legal. E deve inclusive ser pago com juros e correção monetária.

S.m.j.

É o parecer.

Teófilo Otoni, 30 de novembro de 2021.

Marlene Aparecida Chaves Gonçalves

DIRETORA TITULAR DE EDUCAÇÃO E CULTURA

NCST/MG - Nova Central Sindical dos Trabalhadores de Minas Gerais