

PROCOLO Nº: 589976/21
ORIGEM: MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO PARAÍSO
INTERESSADO: FABRÍCIO PASTORE
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 88/22

I - Consulta. Aporte para amortização de déficit atuarial com recursos pertencentes a cota de 70% do Fundeb. Impossibilidade.
II - Decisão do STF que na ADI 5719 considerou inconstitucional o cômputo das despesas de pagamento com inativos e déficit de RPPS como manutenção e desenvolvimento do ensino.
III - Extensão da interpretação do Pretório Excelso dado que o disposto no artigo 212-A da CF considera o Fundeb incluso na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Trata-se de **Consulta** formulada pelo prefeito municipal do município de **Bela Vista do Paraíso**, em que questiona o seguinte:

a) Consulta sobre a possibilidade de pagamento do aporte para amortização do déficit atuarial, sobre a base de cálculo recursos da fonte 101 de contribuição patronal?

A **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca**, por meio da **Informação nº 119/21** (peça nº 13), ao consultar suas bases de dados, constatou quatro Acórdãos que tangenciam o tema tratado.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM)**, em sua **Instrução nº 4959/21** (peça nº 18), opinou pela seguinte resposta:

Não é possível a utilização dos recursos do FUNDEB para pagamento de aportes para amortização de déficit atuarial de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Tal pagamento não equivale à contribuição patronal calculada e paga em decorrência do pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em exercício, inserta na categoria de encargos sociais mencionado no inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei 14.113/2020. Os aportes para equilíbrio atuarial incorporam-se ao RPPS, cujos benefícios de aposentadoria e pensão são destinados a todos os servidores públicos a ele vinculados, situação vedada pelos incisos I e II do art. 29 da Lei 14.113/2020.

É, em síntese, o relatório.

A presente Consulta foi formulada por autoridade competente, qual seja, o chefe do Poder Executivo municipal. A questão tratada foi redigida de forma objetiva e sobre matéria de competência desta Corte de Contas. Não se vislumbra que sua análise meritória possa caracterizar antecipação de julgamento deste Tribunal.

Nesse sentido, o procedimento atende o disposto no **artigo 311 do Regimento Interno**, devendo o seu pedido ser conhecido.

Quanto ao mérito, o consulente indaga esta Corte se é possível utilizar de recursos do Fundeb, aqueles da cota de 70% destinados ao pagamento de remuneração dos profissionais da educação, para aportar ao regime próprio de previdência e assim reduzir seu *déficit*.

A **Constituição Federal**, em um novel dispositivo incluído pela **Emenda Constitucional nº 108/2020**, veda o pagamento de aposentadoria e pensões com recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo a contribuição social do salário-educação:

Art. 212 A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

*§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no **caput** e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.*

A **Lei nº 14.133/2020** (Nova Lei do Fundeb) estabelece em seu **artigo 29** as despesas que não poderão onerar o Fundeb que, além das aposentadorias e pensões, inclui-se as referidas no **artigo 71 da Lei nº 9.394/96 (LDB)**:

Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal;

III - 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, o **artigo 70 da LDB** prevê um rol de despesas relativas à manutenção do desenvolvimento do ensino, enquanto o **artigo 71** lista o que não poderá ser considerada despesas para tal finalidade:

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.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise,

precipuaente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Note-se que dentre o rol daquilo que se considera como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (**artigo 70 da LDB**), não se inclui as despesas com servidores inativos, sejam eles aposentados ou pensionistas. Do mesmo modo, o referido dispositivo também não contempla os aportes necessários para eliminar o déficit dos regimes próprios de previdência social dos profissionais da educação.

Ainda que o disposto no **artigo 71 da LDB** não haja expressa proibição quanto a realização do referido aporte, denota-se que o dispositivo veda atividades que guardam estreita relação com o universo educacional, porém, não podem ser considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino.

O aporte ao RPPS é matéria de cunho eminentemente orçamentário-financeira, ainda que se inclua os profissionais da educação, o déficit atuarial deve ser tratado como um todo dentro do sistema previdenciário municipal. A sua disciplina estende-se além dos servidores da educação, englobando todos os servidores filiados ao RPPS.

O **Supremo Tribunal Federal**, em Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (**ADI 5719/SP**), ao analisar dispositivo de lei complementar do Estado de São Paulo, compreendeu que o déficit do RPPS não pode ser incluído no cômputo das despesas destinadas a manutenção e desenvolvimento do ensino:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE

EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 CAPUT, E 167, VI. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. *A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

2. *A definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB.*

3. *O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB.*

4. *Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação. (STF: ADI 5719/SP; Rel. Min. Edson Fachin; DJe 09/09/2020).*

Entendimento diverso deste firmado na **ADI 5719**, ou seja, lei local que de algum modo autorize o aporte de recursos ao RPPS violaria a **competência exclusiva da União** em legislar sobre as diretrizes e bases da educação, bem como da **competência concorrente** ao fixar norma geral acerca do assunto educação, nos termos dos **artigos 22, XXIV, e 24, IX, da CF**.

Qualquer aporte que se faça ao RPPS destinar-se-á ao pagamento de despesas com inativos, de modo que estas despesas, ainda que seja especificamente em relação a servidores inativos da educação, não podem ser objeto de vinculação aos impostos cuja receita se destinem a educação, sob pena de afronta ao disposto no **artigo 167, inciso IV, da CF**.

Por conseguinte, o decidido na ADI 5719 também se aplica aos recursos do Fundeb, previsto no artigo 212-A da CF, tendo em conta este pertencer ao gênero manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas** opina pelo **conhecimento** da presente Consulta e, no **mérito**, de acordo com o decidido pelo STF em sede da **ADI 5719/SP**, propõe a seguinte resposta ao consulente:

a) Consulta sobre a possibilidade de pagamento do aporte para amortização do déficit atuarial, sobre a base de cálculo recursos da fonte 101 de contribuição patronal?

R.: não é possível o aporte ao regime próprio de previdência social por meio de recursos da cota de 70% do Fundeb destinado ao pagamento de profissionais da educação, tendo em vista que tal prática viola o disposto nos artigos 22, inciso XXIV; 24, inciso IX; 167, inciso IV; e 212, caput, todos da Constituição Federal, nos termos do decidido na ADI 5719/SP do STF.

Curitiba, 06 de abril de 2022.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas