

PROTOCOLO Nº: 517669/22
ORIGEM: MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO PARAÍSO
INTERESSADO: FABRICIO PASTORE
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 28/23

Consulta. Questionamento acerca do pagamento de licenças-prêmio não gozadas por professores aposentados com recursos advindos do FUNDEB. Resposta pela impossibilidade de se utilizar recursos previstos nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal para saldar despesas de caráter indenizatório de servidores inativos.

Trata o presente acerca de Consulta formulada pela Prefeitura de Bela Vista do Paraíso, por intermédio de seu Prefeito Municipal, sr. FABRÍCIO PASTORE, por meio do qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca do questionamento constante da peça 03, relativamente ao pagamento de licenças prêmio não gozadas a professores inativos, nos seguintes termos:

“Consulta sobre a possibilidade de pagamento de Licença Prêmio não gozadas de professores inativos da educação com recursos da Fonte 101 – Fundeb 70%, Fonte 103 educação 105 ou Fonte 104 Educação 25%”

O consulente juntou aos autos parecer jurídico (peça 04). A consulta foi recebida pelo Despacho nº 896/22 (peça 06) do então Relator, Conselheiro Nestor Baptista.

Por intermédio da Informação nº 145/22 (peça 08), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou a existência do Acórdão nº 3239/21 – Tribunal Pleno, que guarda pertinência com o tema.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio de sua Instrução nº 5447/22 (peça 12), a unidade técnica manifestou-se pela impossibilidade de utilização dos recursos previstos nos arts. 212 e 212-A do texto constitucional para o pagamento de despesas de caráter indenizatório a servidores inativos.

É o breve Relatório.

Cumpra esclarecer que os requisitos para a formalização de Consulta junto a esta Corte de Contas foram cumpridos, nos termos do art. 311, do Regimento Interno, já que o feito: a) foi formulado por autoridade legítima, b) contém apresentação objetiva do quesito, com indicação precisa do questionamento; c) versa sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal, d) encontra-se instruído por parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade consulente e e) o quesito foi apresentado em tese.

Posto isso, passa-se à manifestação quanto ao questionamento apresentado.

É possível se depreender da peça exordial, que a dúvida trazida pelo consulente se cinge quanto a viabilidade de utilização de recursos oriundos do FUNDEB para custear o pagamento de indenização a professores inativos quanto as suas licenças especiais não gozadas.

Conforme bem ponderado pela unidade técnica, os recursos provenientes do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização aos Profissionais da Educação) possuem natureza vinculada, motivo pelo qual devem ser empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais da educação, conforme disposto no art. 2º da Lei nº 14.113/20.

Neste sentido, o art. 212-A, inciso XI, CF e o art. 26, da Lei nº 14.113/20, preveem que 70% dos recursos serão destinados “*ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício*”, restando explicitado no inciso III do mesmo artigo que:

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. (grifou-se)

Assim, é possível se depreender da citada normativa que poderão ser beneficiados com os recursos citados tão somente os profissionais que estejam em regular vinculação profissional, ou em “afastamento que não caracterize o rompimento da relação jurídica existente”, o que, por óbvio, exclui os professores que tenham passado para a inatividade.

Nesta senda, o Acórdão nº 2212/22-Tribunal Pleno, relatado pelo Conselheiro Ivan Bonilha assim definiu:

(...) a Constituição estabelece que os recursos devem ser destinados especificamente a profissionais da educação básica e em efetivo exercício. A Lei

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

do FUNDEB também menciona, em seu art. 26, a necessidade de que a cota de 70% dos recursos anuais seja destinada à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.”

Ademais, cabe transcrever excerto do Parecer nº 88/33-PGC, lançado nos autos nº 589976/21, que deu origem ao Acórdão supra referenciado, em sede de consulta:

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 14.113/2020 (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:

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, precipuamente, 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.

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. (grifou-se)

O art. 29, I, da Lei nº 14.113/20 é clara ao vedar a utilização de recursos dos fundos para o “financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica”. Assim, corrobora-se com a conclusão expedida pela Coordenadoria de Gestão Municipal, pela impossibilidade de utilização dos recursos previstos nos artigos 212 e 212-A do texto constitucional para o pagamento de despesas de caráter indenizatório a servidores inativos.

A título de complemento, este Ministério Público de Contas manifestou-se pelo Parecer nº 166/22, nos autos nº 383049/21¹, em que arrolou critérios a serem observados para fins de pagamento deste tipo de verba indenizatória:

1. O direito à licença especial demanda expressa previsão legal, vindo a integrar o regime jurídico dos servidores públicos;
2. O direito à fruição da licença especial pressupõe o atendimento dos requisitos legais que o implementam; todavia, a Administração tem discricionariedade quanto ao tempo para sua concessão;

¹ Acórdão nº 3209/22 – Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães – além dos requisitos acima arrolados, foram incluídos também:

7. A fruição da licença especial ou a sua conversão em pecúnia com o servidor em atividade, quando legalmente prevista tal possibilidade, deve ocorrer mediante requerimento formal;

8. A licença especial diz respeito ao cargo efetivo, independente da função comissionada que o servidor exerceu ou esteja exercendo.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

3. A possibilidade de conversão pecuniária da licença especial depende de expressa previsão legal (lei em sentido formal, de iniciativa privativa no âmbito de cada Poder), porque se trata de norma pertinente ao regime jurídico de servidor público e dela decorrerá aumento de despesa;
4. Extinto o vínculo de prestação de trabalho com a Administração, é devida a indenização correspondente aos períodos de licença especial acaso adquiridos pelo servidor e não usufruídos em atividade;
5. O prazo prescricional para a satisfação da pretensão à indenização é regido pela legislação local, aplicando-se subsidiariamente a prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/1932, cujo termo inicial é a extinção do vínculo de trabalho entre o servidor e a Administração; e
6. Em havendo autorização legal à conversão pecuniária da licença especial, seu pagamento depende de compatibilidade orçamentária e adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deverá, portanto, a Administração Pública Municipal observar critérios legais e promover a adequação orçamentária para fins de saldar os valores decorrentes da licença não fruída pelos professores aposentados que tenham direito à sua percepção, porém, os recursos utilizados para tanto não devem ser oriundos do FUNDEB, conforme vedação constante do inciso I, do art. 29, da Lei nº 14.113/20.

Posto isto, este Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento da presente consulta e quanto ao questionamento apresentado, acerca da possibilidade de pagamento de licenças-prêmio não usufruídas por professores inativos com recursos provenientes do FUNDEB, pela resposta no sentido da impossibilidade de se saldar despesas de caráter indenizatório com recursos previstos nos artigos 212 e 212-A, da Constituição Federal.

Curitiba, 30 de janeiro de 2023.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas