



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PARECER EM CONSULTA TC-44/2021 – PLENÁRIO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 3C8AA-1247F-44441



Parecer em Consulta 00044/2021-7 - Plenário

Processo: 04676/2021-6

Classificação: Consulta

UG: PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Consulente: WANZETE KRUGER

Item 1.2.3 revogado pelo Parecer Consulta nº 019/2022, DOEL-TCEES 25.7.2022, Edição nº 2154.

Item 1.2.3 revogado pelo Parecer Consulta nº 021/2022, DOEL-TCEES 19.9.2022, Edição nº 2191.

CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL DE DOMINGOS MARTINS – FINANÇAS PÚBLICAS – AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL – PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO – ART. 212-A DA CF-ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020 – PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DA NORMA CONSTITUCIONAL.

1. É possível o aumento de despesas com pessoal exclusivamente para contemplar os profissionais da educação básica em efetivo exercício, conforme prevê o artigo 212-A, da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº

108/2020, em razão do Princípio da Supremacia da Norma Constitucional.

2. A Emenda Constitucional nº 108/2020 acrescentou exceção às proibições anteriormente estabelecidas no artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, com vistas à efetividade do direito à educação.

3. É necessária a observância dos limites e controles para a criação e o aumento da despesa com pessoal expressamente previstos no ordenamento jurídico, em especial a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (arts. 18 a 23).

4. 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% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

1. RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de **CONSULTA** formulada pelo Srº Wanzete Kruguer, Prefeito Municipal de Domingos Martins, com vistas a consultar quanto ao aumento de despesas com pessoal exclusivamente para contemplar os profissionais da

educação básica em efetivo exercício na ergue da Lei 173/2020, fazendo-o nos seguintes termos:

1.Considerando o disposto no artigo 212 -A da Constituição Federal, é possível o aumento de despesa com pessoal para contemplar profissionais da educação básica em efetivo exercício em forma de abono ou reposição do piso do magistério, afastando-se as vedações previstas no artigo 8º da Lei Complementar 173/2021?

Recebidos os autos, exarei o despacho 38067/2021-5 em que, através de breve análise inicial, verifiquei estarem presentes os requisitos que autorizam o processamento do feito, e determinei o encaminhamento dos autos para as devidas apreciações quanto a existência de deliberações sobre o mesmo assunto.

O Núcleo de Jurisprudência e Súmula, por meio do Estudo Técnico de Jurisprudência ETJURISP 50/2021-2, informou a existência de deliberações que respondam ao questionamento formulado na presente Consulta.

Encaminhados os autos Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas NCR, foi elaborada a Instrução Técnica de Consulta 69/2021-7, opinando pelo conhecimento da Consulta e, quanto ao tema consultado, respondendo-o na forma abaixo assinalada:

[...]
Por todo o exposto, opina-se pelo conhecimento da presente Consulta. Considerando a Existência de deliberação que responde a o questionamento suscitado na presente consulta, sugere-se o envio ao consulente do Parecer em Consulta TC 29/2021.
[...]

O Ministério Público de Contas, através do Parecer 5718/2021-2, da lavra do Procurador Luciano Viera, anuiu com a Instrução Técnica de Consulta 69/2021-7, a fim de que seja a consulta conhecida e que seja dada ciência ao consulente quanto ao Parecer em Consulta TC 029/2021 Após, vieram os autos conclusos.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A respeito dos requisitos de admissibilidade da Consulta no Tribunal de Contas, elencados nos artigos 122 da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 233 e seguintes do RITCEES, nota-se que o consulente é autoridade legitimada, que a consulta refere-se à matéria de competência desta Corte de Contas, que contém indicação precisa da dúvida consultada, que não se refere à caso concreto e que está instruída com parecer do órgão de assistência jurídica. Além disso, nota-se haver 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.

Assim sendo, estando presentes os requisitos de admissibilidade, e em consonância com a ITC 69/2021-7, que contou com a anuência do Ministério Público de Contas, através do parecer 5718/2021-2, decido por **CONHECER** a presente Consulta.

2.1 DO MÉRITO DA CONSULTA

A respeito da questão trazida à discussão pelo Consulente, referente ao conflito quanto ao aumento de despesas com pessoal exclusivamente para contemplar os profissionais da educação básica em efetivo exercício, em cumprimento à exigência constitucional, enquanto perdurar os efeitos da Lei 173/2020, que veda o aumento de despesas públicas como uma das formas de combate à pandemia do Coronavírus.

Diante disso, passo a tecer alguns esclarecimentos, para posteriormente decidir quanto ao mérito da consulta.

A Lei Complementar Federal 173/2020, de 27.05.2020, instituiu o chamado “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS – CoV-2” que, dentre outras providências, estabeleceu junto ao art. 8^o algumas proibições que

¹

Art. 8^o 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;
- II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
- V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; 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 visam, ao fim, não majorar a despesa pública no período pandêmico, definido, salvo qualquer forma de prorrogação, até 31.12.2021.

Acontece que, na vigência dos efeitos da Lei 173/2020, em 26.08.2020, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 108, que estabelece normas referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB, o que culminou na inclusão à Constituição Federal do art. 212 - A², regulamentado, em

seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

- VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;
- VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória 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](#);
- IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

²

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

- I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil
- II - os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição;
- III - os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária,

conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do caput e no § 2º deste artigo;

IV - a União complementarará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo; V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica;

VI - o VAAT será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X do caput deste artigo, com base nos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, acrescidos de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, observado o disposto no § 1º e consideradas as matrículas nos termos do inciso III do caput deste artigo;

25.12.2020, pela Lei 14.113 que, dentre outras premissas, previu um aumento de gasto com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, majorando-o de 60% para 70% dos recursos anuais do FUNDEB, além de ampliar o rol dos profissionais que podem ser custeados com tais recursos.

Diante disso, o consulente objetiva um posicionamento desta Corte, tendo em vista as consequências para os gestores quanto ao não cumprimento dos limites

VII - os recursos de que tratam os incisos II e IV do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e pelos Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 desta Constituição suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerados para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V do caput deste artigo; IX - o disposto no caput do art. 160 desta Constituição aplica-se aos recursos referidos nos incisos II e IV do caput deste artigo, e seu descumprimento pela autoridade competente importará em crime de responsabilidade;

X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre;

a) a organização dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade;

b) a forma de cálculo do VAAF decorrente do inciso III do caput deste artigo e do VAAT referido no inciso VI do caput deste artigo;

c) a forma de cálculo para distribuição prevista na alínea "c" do inciso V do caput deste artigo;

d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação;

e) o conteúdo e a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento;

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;

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública;

XIII - a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 desta Constituição para a complementação da União ao Fundeb, referida no inciso V do caput deste artigo, é vedada.

§ 1º O cálculo do VAAT, referido no inciso VI do caput deste artigo, deverá considerar, além dos recursos previstos no inciso II do caput deste artigo, pelo menos, as seguintes disponibilidades:

I - receitas de Estados, do Distrito Federal e de Municípios vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não integrantes dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo; II - cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 desta Constituição;

III - complementação da União transferida a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios nos termos da alínea "a" do inciso V do caput deste artigo.

§ 2º Além das ponderações previstas na alínea "a" do inciso X do caput deste artigo, a lei definirá outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação.

§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei.

constitucionais relacionados aos gastos mínimos com educação, bem como a impossibilidade de aumento dos gastos públicos.

Conforme bem apontado pela ITC 69/2021-7 e ratificado pelo Ministério Público de Contas através do parecer 5718/2021-2, esta Corte de Contas já enfrentou o assunto consultado pelo consulente através do Parecer em Consulta TC 29/2021, tendo os Conselheiros, em 16/09/2021, quando da 49ª Sessão Ordinária do Plenário, de forma unânime, assim respondido:

2.1. Exclusivamente para contemplar os profissionais da educação básica em efetivo exercício, conforme prevê o artigo 212-A, da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, é possível o aumento de despesas com pessoal, em observância ao Princípio da Supremacia da Norma Constitucional. Trata-se da constitucionalização de exceção às proibições estabelecidas no art. 8º da LC 173/2020 (somando-se àquelas já previstas no corpo da própria norma infraconstitucional), com vistas à efetividade do direito à educação.

2.2. Ressalta-se a necessidade de observância dos limites e controles para a criação e o aumento da despesa com pessoal expressamente previstos no ordenamento jurídico, em especial a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (arts. 18 a 23).

2.3. 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 destinase o pagamento do limite mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB.

Nesse passo, diante da já manifesta resposta desta Corte de Contas quanto ao assunto consultado, através do Parecer em Consulta 29/2021-2, cuja fundamentação passa a ser parte integrante do presente voto, independentemente de integral transcrição, anuo com o entendimento da unidade técnica constante Instrução Técnica de Consulta 69/2021-7, e acompanho o Parecer 5718/2021-2 do Ministério Público de Contas, entendendo que a presente Consulta deva ser nos termos do Parecer em Consulta 29/2021-2

Dessa forma, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. PARECER EM CONSULTA TC-044/2021:

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 pelo relator, em:

1.1. CONHECER da presente Consulta;

1.2. RESPONDER ao questionamento nos termos do Parecer em Consulta 29/2021, quais seja:

1.2.1. Exclusivamente para contemplar os profissionais da educação básica em efetivo exercício, conforme prevê o artigo 212-A, da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, é possível o aumento de despesas com pessoal, em observância ao Princípio da Supremacia da Norma Constitucional. Trata-se da constitucionalização de exceção às proibições estabelecidas no art. 8º da LC 173/2020 (somando-se àquelas já previstas no corpo da própria norma infraconstitucional), com vistas à efetividade do direito à educação.

1.2.2. Ressalta-se a necessidade de observância dos limites e controles para a criação e o aumento da despesa com pessoal expressamente previstos no ordenamento jurídico, em especial a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (arts. 18 a 23).

1.2.3. 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% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB. **(Item 1.2.3 revogado pelos Pareceres em Consulta nº 019/2022 e 021/2022).**

1.3. ENCAMINHAR ao Consulente cópia do Voto do Relator, bem como do Parecer em Consulta 29/2021-2;

1.4. ARQUIVAR os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 02/12/2021 - 62ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner e Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição Fui

presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões