



PROCESSO N.º:	79.755-3/2021
PRINCIPAL:	PREFEITURA MUNICIPAL DE COLNIZA-MT
INTERESSADO:	MILTON DE SOUZA AMORIM – Prefeito
ASSUNTO:	CONSULTA
RELATOR:	CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

II – RAZÕES DO VOTO

5. Preliminarmente, conheço da presente Consulta, eis que formulada por Prefeito Municipal, estando, pois, presentes os requisitos da legitimidade (art. 233, II, a, RITCE/MT), além de ter sido apresentada de forma objetiva (art. 232, III, RITCE/MT), cuja matéria é da competência do Tribunal de Contas (art. 232, IV, RITCE/MT), bem como se trata de tema que demonstra relevante interesse público (art. 232, § 1º, RITCE/MT).

6. Como se sabe, o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional n.º 108, de 27 de agosto de 2020 e encontra-se regulamentado pela Lei n.º 14.113¹, de 25 de dezembro de 2020.

7. A criação da referida legislação decorreu da determinação constante no art. 60, caput, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com redação dada pela EC n.º 53/2006, segundo o qual *“os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212-A² da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação”*.

8. Pois bem, no tocante ao primeiro item questionado pelo consulente, tal matéria já foi objeto de apreciação por esta Corte de Contas, que por meio da Resolução de Consulta n.º 18/2021, estabeleceu quais as medidas deverão ser tomadas pelos gesto-

¹ Lei n.º 14.113/2020 - Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

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





res quando não forem aplicados o percentual mínimo constitucional, voltado para a valorização dos profissionais da educação básica.

9. Para total compreensão e segurança do alegado, vejamos o que dispõe a ementa da Resolução Consulta n.º 18/2021, especificamente com relação aos seus itens 7 a 9, que respondem a primeira dúvida formulada pelo consulente, colha-se:

“RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 18/2021. EDUCAÇÃO. REMUNERAÇÃO. FUNDEB. 70% PARA PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO. DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL (ART. 212-A, XI, CF/1988). SUPREMACIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE AS INFRACONSTITUCIONAIS (LC 173/2020 E LEI 14.113/2020). POSSIBILIDADE DE AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL EXCLUSIVAMENTE PARA ESSES PROFISSIONAIS. INCREMENTO DE DESPESAS E ABONOS. POSSIBILIDADE INDEPENDENTE DE NORMA ANTERIOR AO PERÍODO DE CALAMIDADE PÚBLICA E DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO.

(...)

7. Diante das dificuldades de cumprir com a fração mínima de 70% do Fundeb para valorização e remuneração dos profissionais da educação básica em 2021, o administrador público deve adotar medidas que melhor acomodem o cumprimento do percentual mínimo, a exemplo do pagamento de indenizações e concessão de adicionais decorrentes de direitos adquiridos.

8. O descumprimento do mínimo constitucional de aplicação dos 70% Fundeb na valorização dos profissionais da educação básica no exercício de 2021, diante da comprovação de que o gestor público adotou medidas para evitar tal situação, deve ser ponderado pelo Tribunal de Contas com base nos princípios da supremacia do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, conforme determinação do art. 22, caput, da LINDB.

9. O não atingimento do mínimo constitucional na valorização e remuneração dos profissionais da educação básica deverá ser justificado e comprovado pelo gestor no momento da prestação de contas a este Tribunal de Contas.”

10. Portanto, tendo em vista a existência do prejulgado normatizando o questionamento, será determinado ao final deste voto a remessa de cópia ao Consulente.

11. De mais a mais, quanto a possibilidade de se conceder verba indenizatória aos profissionais da educação básica, em razão do trabalho híbrido/remoto, esclareço que esta Corte de Contas já se posicionou favoravelmente a concessão do benefício, ressaltando, contudo, que deverão ser observados os requisitos impostos pela legislação, senão vejamos:

“Despesa. Verba de natureza indenizatória. Agentes públicos. Possibilidade, desde que preenchidos os requisitos.

A verba indenizatória possui características que devem ser observadas pela administração pública ao fazer tal concessão aos agentes públicos:





a. instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva forma de prestação de contas; b. é específica, decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, consequentemente, a sua necessária indenização;

c. pode ser concedida aos agentes públicos da ativa, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, aos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos que se enquadrem nas condições estabelecidas em lei, em observância ao regime jurídico aplicável à administração;

d. destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente, no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração;

e. não abrange outras despesas institucionais e/ou de terceiros, bem como aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunde em remuneração ou subsídio;

f. deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei;

g. não pode ser incorporada e nem integra a remuneração, os subsídios ou proventos para qualquer fim;

h. será suprimida tão logo cessem os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial;

i. não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI, do artigo 37, da Constituição Federal;

j. submete-se aos controles interno e externo;

k. a prestação de contas deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo ser mediante a apresentação prévia de documentos comprobatórios das despesas ou, a exemplo da prestação de contas de diárias (também de natureza indenizatória), por meio da apresentação de relatórios de atividades desenvolvidas, em que se demonstre a eficácia do agente público no desempenho da atribuição definida em lei;

l. será concedida em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e impessoalidade.” (ACÓRDÃOS Nº 2.206/2007 (DOE, 05/09/2007) E Nº 1.323/2007 (DOE, 13/06/2007).

“Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. VEREADOR. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. POSSIBILIDADE, SE OBSERVADOS OS REQUISITOS. IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DE DESPESAS COM MANUTENÇÃO DO GABINETE DO PARLAMENTAR. POSSIBILIDADE DE RESSARCIMENTO DE DESPESAS COM ABASTECIMENTO DE VEÍCULO PARTICULAR DO VEREADOR E DE ACUMULAÇÃO COM A DIÁRIA, QUANDO CONTEMPLAREM O RESSARCIMENTO DE DESPESAS DISTINTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS NOS TERMOS DA LEI QUE A INSTITUIR. 1) **A verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento e as atividades parlamentares desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei.**

2) A verba indenizatória não deve ser utilizada para pagamento de despesas com gabinete do parlamentar, a exemplo de material de escritório e assessoria jurídica, as quais devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela administração da câmara, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentária-financeira dos gastos públicos.

3) Em regra, é vedada a utilização de veículo particular a serviço da administração, bem como o pagamento de despesas com abastecimento desses veículos com recursos públicos. Contudo, em se tratando de verba indenizatória, é possível sua utilização para ressarcimento de despesas com abastecimento de veículo particu-





lar do vereador, desde que se trate de despesa de interesse da administração custeada diretamente pelo agente no exercício de suas atribuições.

4) A verba indenizatória não pode ser destinada ao pagamento de despesa já indenizada sob outra forma, sob pena de se configurar duplicidade de pagamento da mesma despesa. Nesse sentido, só é possível a acumulação da concessão de verba indenizatória com diária ou adiantamento quando decorrerem de fatos geradores distintos.

5) A prestação de contas da verba indenizatória deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo, inclusive, a respectiva lei regulamentadora dispensar a apresentação de comprovantes de despesas.” (RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 29/2011)

12. Por outro lado, no tocante ao terceiro ponto objeto da presente Consulta, atinente a possibilidade da concessão de verba indenizatória para os profissionais da educação básica, utilizando-se de recursos do FUNDEB 70%, registro que no capítulo destinado a regular utilização dos recursos do referido fundo, a Lei nº 14113/2020, estabeleceu em seu art. 26, caput, que, no mínimo, 70% dos recursos anuais do Fundo serão utilizados para o pagamento da **remuneração** dos profissionais de magistério da educação básica em **efetivo exercício** na rede pública, colha-se:

“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

13. A fim de não gerar dúvidas entre os gestores e demais aplicadores do direito, oportuno rememorar que o inciso I do parágrafo único do referido artigo, prescreveu de forma clara, o que se considera **remuneração**:

“Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

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;
(...)” – Marquei

14. Da análise do texto legal acima, constata-se que o termo remuneração diz respeito ao pagamento de todas as **verbas remuneratórias que integram a remuneração do trabalhador**. Todavia, conforme dispõe o §2º do Art. 457 da CLT, **as verbas de natureza indenizatórias não fazem parte da remuneração**, não devendo se refletir nas demais verbas trabalhistas, *verbis*:





*“Art. 457 - Compreendem-se na remuneração do empregado, para todos os efeitos legais, **além do salário devido e pago diretamente pelo empregador, como contraprestação do serviço, as gorjetas que receber.***

*§ 2º As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de **ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam** ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário. (Redação dada pela Lei n. 13.467, de 2017).
- Marquei*

15. Percebe-se, portanto, que a redação do mencionado diploma legal, dispõe no sentido de que não compõem o salário do trabalhador, ainda que pagos com habitualidade, as diárias para viagem, prêmios, abonos, ajudas de custo e auxílio-alimentação (art. 457, § 2º).

16. Nesta esteira, a jurisprudência formada pelo TCE-MT, realizou a devida distinção entre remuneração e verbas de natureza indenizatória, deixando claro que esse tipo de pagamento, feito aos servidores públicos, **não se enquadra como remuneração** pelo fato de se tratar de ressarcimento de gastos realizados pelos profissionais no exercício de suas atividades, logo, **não são incluídas no computo da despesa com pessoal**, senão vejamos:

*“CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE. RESPONDER AO CONSULENTE QUE O LIMITE REMUNERATÓRIO PARA OS PROFISSIONAIS DE SAÚDE NOS MUNICÍPIOS É O SUBSÍDIO DOS PREFEITOS, EXCLUINDO-SE DESTA PATAMAR AS VERBAS INDENIZATÓRIAS, POR FORÇA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005. **AS VERBAS INDENIZATÓRIAS NÃO SÃO INCLUÍDAS NA DESPESA COM PESSOAL, POR NÃO TEREM COMO FUNÇÃO A REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR, MAS SIM O RESSARCIMENTO POR GASTOS REALIZADOS NO EXERCÍCIO DE SUAS ATIVIDADES.**” (RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 03/2008) – Marquei*

“INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. PESSOAL. REMUNERAÇÃO. DISTINÇÃO ENTRE REMUNERAÇÃO, VENCIMENTOS E VENCIMENTO.

1) Parcelas que compõem os institutos de vencimento, vencimentos e remuneração podem variar conforme definição prevista em cada lei específica, porém, em termos gerais, tais institutos podem ser conceituados da seguinte forma:

a) Vencimento é a retribuição pecuniária básica pelo exercício de cargo ou emprego públicos, com valor fixado em lei;

b) Vencimentos (no plural), ou remuneração em sentido estrito, é a soma do vencimento básico com as vantagens pecuniárias permanentes relativas ao cargo ou emprego públicos; e,

***c) Remuneração, em sentido amplo, é o gênero no qual se incluem todas as demais espécies de remuneração, compreendendo a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, com exceção das verbas de caráter indenizatório.**” (RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 5/2011)*

– Marquei

“PREFEITURA MUNICIPAL DE GLÓRIA D’OESTE. CONSULTA. PESSOAL. ACÚMULO DE CARGOS. SERVIDOR EFETIVO E VICE-PREFEITO. OPÇÃO PE-





LO CARGO E REMUNERAÇÃO. POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO NA FORMA PREVISTA PELO ART. 37, INCISO XVI, ALÍNEAS 'B' E 'C' DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1) É possível o exercício concomitante do mandato de Vice-Prefeito com outro cargo, emprego ou função pública, consoante aplicação do artigo 37, inciso XVI, alíneas 'b' e 'c' da CF/88, ressalvada a necessidade de existência de compatibilidade de horário. Nessa hipótese é permitida a acumulação de vencimentos.

2) O servidor público efetivo, com desempenho de função no mandato de Vice-Prefeito, deve optar por uma das remunerações (do cargo efetivo ou do mandato), nesse caso, havendo incompatibilidade de horário é vedada a percepção remuneratória cumulativa. 3) O conceito de remuneração, para fins de aplicação do artigo 38, II, da CF/88, é o gênero no qual se incluem todas as contraprestações pelo exercício do trabalho, compreendendo a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, **com exceção das verbas de caráter indenizatório e das vantagens pecuniárias eventuais e transitórias**, que são aquelas que não se incorporam automaticamente aos vencimentos, nem geram direito subjetivo à continuidade de seu recebimento.” (RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 8/2017) – Marquei

17. Sendo assim, compreendo que **nos 70% do Fundeb só cabem as verbas remuneratórias** (salários, vantagens, gratificações, horas extras, encargos patronais menos o PASEP) **e, nunca, os pagamentos indenizatórios**. Aliás, é bem isso o que ensina manual do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo³ (TCESP), colha-se:

“Vale-refeição, cesta-básica, vale-transporte nos 60% do FUNDEB destinados aos profissionais do magistério. **Em face de seu caráter indenizatório, não remuneratório, tais despesas podem ser incluídas nos restantes 40% do FUNDEB e, não, nos 60%, vinculados, única e tão somente, às parcelas remuneratórias** (salário, vantagens, encargos patronais).” – Marquei

18. No mesmo sentido é o entendimento do TCE do Estado de Pernambuco:

“1) Com fundamentos dispostos no art. 21, caput da Lei Federal nº 11.494/2007, c/c o art. 70, I da Lei Federal nº 9394/96, **é possível a utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de verbas rescisórias de natureza salarial dos profissionais da educação**, estatutários e celetistas, devidas em decorrência do término do vínculo laboral e/ou reconhecidas judicialmente, por estarem vinculadas ao exercício de suas atividades e integram sua remuneração, conforme arts. 457 e 458 da CLT c/c art. 22, caput e parágrafo único, incisos I e III da Lei Federal nº 11.494/2007.

2) A teor do disposto no art. 21, caput da Lei Federal nº 11.494/2007, c/c o art. 70, I da Lei Federal nº 9394/96, **é possível a utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de verbas rescisórias dos profissionais da educação, devidas em razão de atividades de aperfeiçoamento.**”(TCE-PE – PROCESSO Nº 1822489-1 – DJ: 22/05/2019) – Marquei





19. Ainda impende destacar, que o FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação elaborou o Manual de Orientação do Novo Fundeb⁴, não prevendo o pagamento de verbas de natureza indenizatória no rol de possíveis remunerações para o enquadramento das despesas pertinentes ao mínimo de 70%, ainda é taxativo ao declarar que esse tipo de despesa compõe o cálculo do máximo de 30% das despesas do Fundo, senão vejamos:

4.3.4 Remuneração dos Profissionais da Educação Básica

Considera-se remuneração o total de pagamentos e encargos sociais incidentes devidos aos profissionais da educação básica em razão do seu efetivo exercício em cargo, emprego ou função que integre a estrutura de servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Atenção!

Verbas REMUNERATÓRIAS: Entram nos 70%

Verbas INDENIZATÓRIAS: Entram nos 30%

20. Desta forma, concluo que a possibilidade da majoração ou criação de verba indenizatória aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, em face de seu caráter não remuneratório, **podem ser incluídas no 30% restantes do FUNDEB** e, não, nos 70%, vinculados, **que é exclusivo às parcelas remuneratórias** (salário, vantagens, encargos patronais), desde que observado a programação orçamentária, a capacidade financeira da Administração e os limites de despesa com pessoal, ou com base em sentença judicial transitada em julgado.

21. Registro, outrossim, que no caso em concreto, não há mais que se falar nas limitações impostas pela Lei Complementar nº 173/2020, pois, a referida legislação teve seu prazo de vigência fixado até 31/12/2021, conseqüentemente, seus efeitos não

⁴ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>





incidirão para os atos praticados pelos gestores posteriormente a referida data (31/12/2021).

22. Posto isso, não restam dúvidas, que o pagamento de despesas de natureza indenizatória para os profissionais do ensino básico, pode ser feito com recursos do Fundeb 30%, desde que atendidas as condições estabelecidas no Acórdão nº 2.206/2007 e na Resolução de Consulta nº 29/2011.

III – DISPOSITIVO

23. Diante do exposto, em consonância com o Parecer Ministerial n.º 339/2022, subscrito pelo Procurador Geral de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, voto por conhecer da Consulta formulada pelo Sr. Milton de Souza Amorim, Prefeito Municipal de Colniza-MT, e, no mérito pela **aprovação** da proposta de ementa da Resolução de Consulta, nos seguintes termos:

Resolução de Consulta ___/2022. Educação. Remuneração. Fundeb 70% (art. 212-A, XI, CF/1988 e art. 26, caput, Lei 14.113/2020). Criação e concessão de verba de natureza indenizatória aos profissionais do ensino básico em efetivo exercício. Cumprimento do mínimo constitucional.

1. É possível a instituição de verbas indenizatórias aos profissionais do ensino básico em efetivo exercício, desde que sejam observados os requisitos estabelecidos no Acórdão nº 2.206/2007 e na Resolução de Consulta nº 29/2011.

2. A criação ou majoração de verba de natureza indenizatória aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, visando a restituição de despesas decorrentes do ensino remoto e/ou híbrido, somente encontra limitação na Lei Complementar nº 173/2020 (art. 8º, inciso VI), quando concedido ou criado no período de sua vigência (28/05/2020 a 31/12/2021), podendo ainda ser concedido nos casos em que exista sentença judicial transitado em julgado ou determinação legal anterior ao referido período da vedação legal.

3. Para efeito do cumprimento do art. 212-A, XI, CF/1988, e art. 26, caput, Lei 14.113/2020, pertinentes à aplicação mínima de 70% dos recursos do Fundeb com a remuneração dos profissionais da educação básica, não serão consideradas as despesas com o pagamento de verbas de natureza indenizatória.

4. O pagamento de despesas de natureza indenizatória para os profissionais do ensino básico em efetivo exercício pode ser feito com recursos do Fundeb 30%, desde que atendidas as condições estabelecidas no Acórdão nº 2.206/2007 e na Resolução de Consulta nº 29/2011.

5. Para os exercícios de 2021 e 2022, a aplicação mínima com a remuneração dos profissionais da educação básica, será aquela





estabelecida na Lei nº 11.494.2007, em face do não cumprimento do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 108/2020.

24. Por fim, remeta-se cópia da Resolução de Consulta nº 18/2021, ao consulente.

25. É como voto.

Cuiabá-MT, 02 de junho de 2022.

(assinatura digital)⁵

SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

Conselheiro Relator

⁵ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

