

JANEIRO/2022 - 1º DECÊNDIO - Nº 1131 - ANO 32**BEAP - BOLETIM ETÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA****ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE****ÍNDICE**

ESTUDOS COMPARATIVOS DAS LEIS DE LICITAÇÃO - Nº 15 - (LEI Nº 14.133/2021 X LEI Nº 8.666/1993) - MÁRIO LÚCIO DOS REIS ----- [REF.: CO9787](#)

A PROPORÇÃO NÃO INFERIOR A 70% DOS RECURSOS ANUAIS TOTAIS DO FUNDEB TEM DE SER DESTINADA AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO ----- [REF.: CO9788](#)

TRIBUNAL PLENO - AS VEDAÇÕES DO ART. 8º DA LC 173/2020 NÃO OBSTAM A APLICAÇÃO DO NOVO PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO DO FUNDEB EM REMUNERAÇÕES DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SENDO RECOMENDÁVEL QUE O GESTOR AVALIE AS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS QUE MELHOR ACOMODEM O CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO COM O EQUILÍBRIO FISCAL E A SUSTENTABILIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS. O DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO QUE REGULAMENTA O USO DOS RECURSOS DO FUNDEB ENSEJA RESTRIÇÕES E SANÇÕES AO GESTOR PÚBLICO; TODAVIA, A MEDIDA DA RESPONSABILIZAÇÃO SERÁ ANALISADA NO CASO CONCRETO E CONSIDERARÁ OS OBSTÁCULOS E AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO GESTOR, ALÉM DAS CIRCUNSTÂNCIAS PRÁTICAS QUE HOVEREM IMPOSTO, LIMITADO OU CONDICIONADO SUAS AÇÕES ----- [REF.: CO9789](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - DESPESA PÚBLICA: LEGALIDADE - RECURSOS TRANSFERIDOS PARA TERCEIROS PARA REALIZAÇÃO DE HOMENAGENS, FESTIVIDADES E RECEPÇÕES ----- [REF.: CO9790](#)

#CO9787#

[VOLTAR](#)

ESTUDOS COMPARATIVOS DAS LEIS DE LICITAÇÃO - Nº 15 - (LEI Nº 14.133/2021 X LEI Nº 8.666/1993)

MÁRIO LÚCIO DOS REIS*

INTRODUÇÃO

Nossa pretensão no presente trabalho é desenvolver uma série de artigos técnicos de estudos comparativos dos dispositivos da nova lei de licitações (14.133/2021), enfatizando suas principais abordagens em comparação com os procedimentos até então adotados, oriundos da antiga lei nº 8.666/93, sabendo-se que as duas leis conviverão pelos próximos dois anos, podendo a autoridade optar, no edital, pela aplicação de uma das duas leis.

ESTUDO 15 - ARTIGOS 59 A 61 - DO JULGAMENTO

A fase de julgamento das propostas está regulamentada pelos artigos 59 a 61 da nova lei, podendo-se observar a maior objetividade em busca da eficácia das operações de contratação e compra.

Começa pelos motivos que ensejam a desclassificação do licitante que são: vícios insanáveis, desconformidade quanto a itens do edital, preços inexequíveis salvo se o licitante demonstrar suas condições de exequibilidade, podendo a administração exigir a conformidade apenas em relação à proposta melhor classificada.

Para avaliação de exequibilidade ou de sobrepreço nas obras e serviços de engenharia deve-se considerar o preço global e o unitário e os quantitativos mais relevantes, sendo inexequível o preço inferior a 75% do valor orçado, podendo-se aceitar até o preço de 85% do valor orçado, mediante garantia adicional.

A lei não prevê as hipóteses de preços inexequíveis ou sobrepreço para materiais e serviços comuns, pressupondo-se no caso a entrega imediata e pagamento sempre após à entrega do material, observados os princípios da igualdade, da isonomia e da moralidade.

Os critérios de desempate não incluem mais o sorteio e indicam uma sequência de situações fáticas como: disputa final (novas propostas), desempenho contratual segundo os registros cadastrais, ações de equidade entre homens e mulheres, programas de integridade, bens e serviços de empresas estabelecidas no Estado ou no município, empresas brasileiras e empresas que invistam em pesquisa tecnológica no país, tudo sem prejuízo das prioridades das micro e pequenas empresas da LC-123/2006.

Por fim, o art.61 inclui a possibilidade de, mesmo após concluído o julgamento e indicado o primeiro colocado, a Administração pode abrir a negociação de condições mais vantajosas a partir da melhor proposta já adjudicada, aceitando novas propostas de todos os licitantes.

LEI Nº 14.133/2021 - LICITAÇÃO

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

- I - contiverem vícios insanáveis;
- II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;
- III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;
- IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;
- V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do *caput* deste artigo.

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela

Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;

II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento;

IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

§ 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

II - empresas brasileiras;

III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;

IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

§ 2º As regras previstas no *caput* deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 61. Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado.

§ 1º A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração.

§ 2º A negociação será conduzida por agente de contratação ou comissão de contratação, na forma de regulamento, e, depois de concluída, terá seu resultado divulgado a todos os licitantes e anexado aos autos do processo licitatório.

CONCLUSÃO

Com o exposto oferecemos aos nossos prezados assinantes do BEAP uma síntese dos nossos comentários à nova lei de licitações, que terão continuidade nas próximas edições, objetivando o maior conhecimento e aplicação prática da nova lei por parte dos interessados, estudiosos ou agentes da importante atividade de licitações, contratos e compras.

*Contador, Auditor, Economista, Administrador, Professor Universitário, Consultor BEAP, Auditor Gerente da Reis & Reis Auditores Associados.

BOCO9787---WIN

#CO9788#

[VOLTAR](#)

A PROPORÇÃO NÃO INFERIOR A 70% DOS RECURSOS ANUAIS TOTAIS DO FUNDEB TEM DE SER DESTINADA AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO

Trata-se de consultas formuladas em face de mesmo regramento legal, com questões similares, e que, por isso, foram apensadas, tendo em vista a convergência dos pareceres.

A Consulta nº 1101639, formulada por prefeito municipal, apresentou o seguinte questionamento: “[...] considerando o teor do artigo 212-A, inciso XI, que se refere expressamente a profissionais da educação (e não a profissionais do magistério, como o dispositivo constitucional anterior), servimo-nos da presente para consultar

a esse Tribunal, de forma objetiva, quais serão os profissionais que poderão ser remunerados à conta da subvinculação de 70% (setenta por cento) do FUNDEB, destinada ao pagamento de pessoal?"

A seu turno, a Consulta nº 1101654, foi formulada por prefeito municipal, no qual indagou-se: "Com o novo FUNDEB, através da EC 108/2020, regulamentada pela Lei 14.113/2020, que estabelece a obrigatoriedade mínima de aplicação de 70% no pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica, ampliando o pagamento dos profissionais do magistério do antigo FUNDEB e remetendo o conceito dos profissionais que podem ser computados para pagamento com essa parcela de recursos do Fundo ao art. 61 da Lei 9.394/1996 (LDB). Os servidores como: merendeiras, motoristas do transporte escolar; auxiliar administrativo; monitores; secretário escolar; profissionais que trabalham no administrativo da secretaria, que possuem formação técnica ou superior na educação e afins, poderão serem pagos com o Recurso dos 70% do FUNDEB?"

Admitidas as Consultas, por unanimidade, na Sessão Plenária do dia 4.8.2021, o relator, conselheiro substituto Adonias Monteiro, entendeu que, a partir dos estudos elaborados pelas Unidades Técnicas, os profissionais da educação básica que poderão ser remunerados à conta da proporção não inferior a 70% dos recursos anuais do Fundeb, nos termos do **inciso II** do parágrafo único do art. 26 da Lei 14.113/2020, são aqueles elencados no **art. 61**, incisos I a V, da Lei 9.394/1996, e no *caput* do art. 1º da Lei 13.935/2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica. Assim, tal parcela não pode ser destinada, exemplificativamente, ao pagamento de: profissionais da educação do ensino superior; profissionais das etapas da educação básica de responsabilidade de outro ente governamental ou do setor privado (mesmo que de instituição comunitária, confessional ou filantrópica conveniada com o poder público); inativos, mesmo que, quando em atividade, tenham atuado na educação básica; profissionais da educação básica que estejam em desvio de função; profissionais que atuam na educação básica pública em suas atividades-meio, tais como zeladores, merendeiras, motoristas, monitores, secretários de escola e funcionários administrativos.

Não obstante, o relator reforçou que essa enumeração é exemplificativa e situações específicas que possam gerar dúvida devem ser dirimidas no âmbito local, a partir da análise de cada caso concreto, à luz das diretrizes normativas apresentadas neste parecer e mediante análise da legislação local, especialmente no que tange às atribuições dos cargos, previstas em lei.

Naquela ocasião, o conselheiro Gilberto Diniz pediu vista do processo, retornando com o mesmo na sessão do dia 24.11.2021. O conselheiro vistor entendeu que a resposta deste Tribunal aos questionamentos dos consulentes não deve ir além da afirmação de que proporção não inferior a 70% dos recursos anuais totais do Fundeb, excluídos os recursos de que trata o inciso III do *caput* do **art. 5º** da Lei 14.113/2020, tem que ser destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, entendidos esses como os "definidos nos termos do **art. 61** da Lei 9.394/1996, bem como aqueles profissionais referidos no **art. 1º** da Lei 13.935/2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica".

Nessa Sessão Plenária do dia 24.11.2021, o conselheiro Wanderley Ávila requereu vistas e, após análise, alterou o voto para acompanhar o voto-vista do conselheiro Gilberto Diniz.

Ao final, o voto-vista, proferido pelo conselheiro Gilberto Diniz, foi aprovado por maioria de votos. Vencido o Conselheiro Sebastião Helvecio.

(Processo **1101639** - Consulta. Apenso: Consulta **1101654**. Prolator do voto vencedor: Conselheiro Gilberto Diniz. Tribunal Pleno. Deliberado em 15.12.2021)

BOCO9788---WIN/INTER

#CO9789#

[VOLTAR](#)

TRIBUNAL PLENO

AS VEDAÇÕES DO ART. 8º DA LC 173/2020 NÃO OBSTAM A APLICAÇÃO DO NOVO PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO DO FUNDEB EM REMUNERAÇÕES DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SENDO RECOMENDÁVEL QUE O GESTOR AVALIE AS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS QUE MELHOR ACOMODEM O CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO COM O EQUILÍBRIO FISCAL E A SUSTENTABILIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS. O DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO QUE REGULAMENTA O USO DOS RECURSOS DO FUNDEB ENSEJA RESTRIÇÕES E SANÇÕES AO GESTOR PÚBLICO; TODAVIA, A MEDIDA DA RESPONSABILIZAÇÃO SERÁ ANALISADA NO CASO CONCRETO E CONSIDERARÁ OS OBSTÁCULOS E AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO GESTOR, ALÉM DAS CIRCUNSTÂNCIAS PRÁTICAS QUE HOVEREM IMPOSTO, LIMITADO OU CONDICIONADO SUAS AÇÕES

Trata-se de consulta eletrônica formulada por prefeito municipal, na qual indaga o seguinte: “A Lei Complementar nº 173/2020 é aplicável no uso dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), restringindo o aumento de despesas e os gastos com profissionais da educação? Se sim, como os municípios devem proceder para cumprir o mínimo de gastos com profissionais da educação exigidos pelo art. 212-A, XI, da Constituição Federal e art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2021? Caso aplicada a Lei Complementar nº 173/2020 no uso dos recursos do Fundeb e não alcançados os mínimos exigidos em função das suas disposições, a quais sanções estariam sujeitos os gestores municipais?”

Admitida a Consulta, por unanimidade, o relator, conselheiro Cláudio Couto Terrão, inicialmente ressaltou que a **EC 108/2020**, regulamentada pela **Lei 14.113/2020**, ampliou o alcance e tornou o Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação pública, passando a prever, no **art. 212-A, XI**, da Constituição da República, o aumento do percentual mínimo de aplicação do Fundeb em remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício de 60% para 70%. Tais modificações ocorreram durante as restrições temporárias estabelecidas no **art. 8º** da LC 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 destinado a regulamentar as finanças públicas durante o período de pandemia.

Assim, o relator afastou uma possível contradição entre o regime de austeridade trazido pela **LC 173/2020** e as alterações do Fundeb, dentre elas a ampliação do percentual mínimo a ser utilizado para pagamento de profissionais da educação básica, mediante o destaque de trechos da Consulta **1098573**, que considerou mais adequada para responder a situação:

(...) considero salutar esclarecer que a Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o “novo Fundeb”, alterou não apenas o percentual mínimo dos recursos a serem utilizados para pagamento de remuneração, de 60% (sessenta por cento) para 70% (setenta por cento), mas também os seus beneficiários, antes “profissionais do magistério da educação básica” e agora “profissionais da educação básica”.

Há, portanto, claro alargamento do rol de profissionais inseridos na nova regra, conforme pontuado por este Tribunal Pleno, por ocasião da deliberação da Consulta nº 1.098.272, na sessão de 28/04/2021, *in verbis*:

Importante relevar que, no art. 22 da Lei nº 11.494/2007, 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 14.113/2020, 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 Educação¹⁰, 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;
- 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 14.113/2020, 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 14.113/2020.

Além disso, há que se recordar o recente precedente firmado por esta Corte na Consulta nº 1.098.501, por mim relatada, quando o cumprimento do piso nacional do magistério foi contextualizado com o período de excepcionalidade da Lei Complementar nº 173/2020. Transcrevo, por oportuna, a fundamentação então utilizada:

(...)

De acordo com o entendimento assentado, portanto, o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 veda, como regra, o aumento de remuneração, excepcionando determinações legais anteriores à situação de calamidade pública, no que se insere a aplicação do piso nacional do magistério, bem como sua atualização anual, nos termos do art. 5º da Lei nº 11.738/2008.

Além disso, é imprescindível avaliar a dúvida do consulente a partir de uma perspectiva que visualiza as disposições legais de forma sistêmica, interpretando-as de acordo com todo o contexto normativo em que estão inseridas.

Neste particular, há que se reconhecer que a Lei nº 14.113/2020 regulamenta as alterações no texto da Constituição da República, trazidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020, publicada em 26.08.2020, entre as quais se encontra o aumento do percentual mínimo de aplicação do Fundeb em remuneração, de 60% (sessenta por cento) para 70% (setenta por cento), que agora consta no art. 212-A, XI, do diploma maior.

Promoveu-se, portanto, a modificação em nível constitucional do modelo do Fundeb, inclusive o mínimo a ser aplicado em remuneração dos profissionais, no auge do estado de calamidade decorrente da pandemia de Covid-19, sem contemporizações, o que, a meu ver, demonstra claramente a atribuição, pelo constituinte, de grau de priorização dessa política, assim como ocorreu em outras ações voltadas às áreas de saúde e de economia.

Para além da própria hierarquia, na medida em que os novos percentuais do Fundeb foram definidos na Constituição da República, que tem precedência sobre as vedações excepcionais veiculadas na Lei Complementar nº 173/2020, não me parece coerente que o legislador/constituinte, no plano nacional, aprovasse essa alteração nas disposições relativas ao Fundeb, sem regime transitório, caso houvesse incompatibilidade de natureza política com as ações em curso para combate à pandemia.

Nessa linha, que interpreta a norma por sua hierarquia, pela ausência de regime de transição, e por seu contexto histórico, considero que o atendimento da aplicação de percentual mínimo em remuneração dos profissionais da educação básica não deve ser obstado pelas vedações da Lei Complementar nº 173/2020, embora seja recomendável que o gestor público avalie as alternativas possíveis que melhor acomodem o cumprimento da norma com o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade das contas públicas, de modo a salvaguardar, de modo global, a proporção entre receitas e despesas.

Destarte, analisando o primeiro questionamento do consulente sob a perspectiva dos vários precedentes citados, notadamente aqueles fixados nas Consultas nos 1.095.502, 1.098.272 e 1.098.501, 1.098.422 e 1.072.519, bem como das reflexões aqui despendidas, com a vênua do relator, voto por respondê-lo no sentido de que as vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 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 28.05.2020 e 31.12.2021.

É imprescindível, para a não incidência das vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, 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.

Ressalvam-se, ademais, as determinações legais anteriores ao estado de calamidade pública, a alteração da carreira dos profissionais da educação básica, com aumento de despesa, para atendimento do piso salarial do magistério e para a atualização anual, previstas na Lei nº 11.738/2008, anterior, portanto, ao período de calamidade.

É possível, ainda, a aplicação da revisão geral anual dos vencimentos dos referidos profissionais, na medida em que não caracteriza aumento real, limitada à recomposição dos efeitos da inflação, na forma do inciso VIII do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

Por fim, ressalto que o art. 26 da Lei nº 14.113/2020 alargou a abrangência dos profissionais da educação básica que podem ter suas remunerações contabilizadas para aferição do percentual mínimo de utilização dos recursos do Fundeb, o que, eventualmente, será suficiente para crescer a participação da remuneração em relação ao total e atingir o percentual mínimo de 70% (setenta por cento).

E nesse sentido, destaco que, nos termos do §3º do art. 25 da mesma lei, até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do §2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. (grifos nossos)

Destarte, tendo em vista o citado entendimento firmado na Consulta **1098573**, o relator respondeu ao primeiro e ao segundo questionamentos formulados pelo consulente, e destacou que as vedações do **art. 8º** da LC 173/2020 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 28.05.2020 e 31.12.2021.

Não obstante, apontou que é imprescindível, para a não incidência das vedações do **art. 8º** da LC 173/2020, 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 CR/1988, sendo 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 14.113/2020.

Além disso, o relator ressaltou que o **art. 26**, da Lei 14.113/2020 alargou a abrangência dos profissionais da educação básica que podem ter suas remunerações contabilizadas para aferição do percentual mínimo de utilização dos recursos do Fundeb, o que, eventualmente, será suficiente para crescer a participação da remuneração em relação ao total e atingir o percentual mínimo de 70%.

Acerca da terceira indagação, o relator elucidou que, tendo em vista o contexto de excepcionalidade decorrente da pandemia de Covid-19, com reflexos severos na gestão pública, além de toda a sorte de eventuais vicissitudes da rotina administrativa, o não cumprimento das disposições legais relacionadas ao Fundeb por acarretar, em tese, a aplicação de sanções, tais como a rejeição de contas e a aplicação de multa, nos termos da **LC 102/2008**. Ademais, em observância ao **art. 22** do Decreto-lei 4.657/1942, incluído pela **Lei 13.655/2018**, destacou que, na interpretação das normas e na avaliação do caso concreto, o Tribunal deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado sua ação, bem como a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

O voto proferido pelo relator foi aprovado à unanimidade.

(Processo **1107581** - Consulta. Rel. Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Tribunal Pleno. Deliberado em 01.12.2021)

BOCO9789---WIN/INTER

#CO9790#

[VOLTAR](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - DESPESA PÚBLICA: LEGALIDADE - RECURSOS TRANSFERIDOS PARA TERCEIROS PARA REALIZAÇÃO DE HOMENAGENS, FESTIVIDADES E RECEPÇÕES

CONSULENTE: Câmara Municipal
CONSULTOR: Mário Lúcio dos Reis

1 - INTRODUÇÃO:

A Câmara Municipal no uso de seu direito junto a essa Consultoria Especializada, na qualidade de assinante do BEAP, solicita-nos os seguintes esclarecimentos sobre as questões postas a seguir:

a) No orçamento da Câmara Municipal existe projeto intitulado "Homenagens, Festividades e Recepções". Considerando que vários segmentos da sociedade procuram a Câmara solicitando ajuda para promover eventos, campanhas, confecções de faixas, dentre outras, pode o Presidente ordenar despesas desta natureza?

2 - CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS E LEGAIS:

a) A existência de projetos/atividades nos orçamentos municipais decorre de exigência da Lei 4.320/64, regulamentada por Portarias do Ministério do Orçamento e Gestão e, atualmente (após a Lei de

Responsabilidade Fiscal), pela Secretaria do Tesouro Nacional. Desta forma, a Portaria nº 42 de 14.04.1999 que atualizou a discriminação da despesa por funções, estabeleceu os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, determinando que:

a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

(Sublinhado e grifo nosso).

d) Desta forma, as dotações orçamentárias são compostas por codificação obrigatória e padronizada para todos os municípios (funções e subfunções) e codificação própria de cada um (programas e projetos/atividades) e, a seguir, vem o elemento de despesa, que também tem codificação padronizada, desta vez pela Portaria 163 de 04.05.2001 que objetiva uniformizar os procedimentos impondo a utilização de uma mesma classificação orçamentária de receitas e despesas públicas. A Portaria determina que:

II - DOS CONCEITOS E ESPECIFICAÇÕES

A - CATEGORIAS ECONÔMICAS

3 - Despesas Correntes

Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

4 - Despesas de Capital

Classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

1 - Pessoal e Encargos Sociais

Despesas de natureza salarial decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, bem como soldo, gratificações e adicionais, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público, quando se referir à substituição de servidores, e despesas com a substituição de mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização quando se tratar de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, exceto nos casos de cargo ou categoria em extinção, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar no 101, de 2000.

2 - Juros e Encargos da Dívida

Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

3 - Outras Despesas Correntes

Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público, quando não se referir à substituição de servidores de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

4 - Investimentos

Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 - Inversões Financeiras

Despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

6 - Amortização da Dívida

Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

C - MODALIDADES DE APLICAÇÃO

...

90 - Aplicações Diretas

Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.

D - ELEMENTOS DE DESPESA

...

32 - Material de Distribuição Gratuita

Despesas com aquisição de materiais para distribuição gratuita, tais como: prêmios e condecorações; medalhas, troféus; livros didáticos; medicamentos e outros materiais que possam ser distribuídos gratuitamente.

...

41 - Contribuições

Despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo receptor, bem como as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar no 101, de 2000.

42 - Auxílios

Despesas destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar no 101, de 2000.

43 - Subvenções Sociais

Cobertura de despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, de acordo com os arts. 16, parágrafo único, e 17 da Lei no 4.320, de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar no 101, de 2000.

...

48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas

Despesas com a concessão de auxílio financeiro diretamente a pessoas físicas, sob as mais diversas modalidades, tais como ajuda ou apoio financeiro e subsídio ou complementação na aquisição de bens, não classificados explicita ou implicitamente em outros elementos de despesa, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar no 101, de 2000.

e) Assim, após apresentação desta base legal, recomendamos que a Câmara Municipal somente poderá realizar despesas com promoção de eventos de terceiros, campanhas, confecções de faixas etc., se configurado o interesse da despesa e se disponível em seu orçamento os devidos elementos de despesa (32, 41, 42, 43 e 48), conforme o tipo de aquisição e/ou para que tipo de entidade é transferido o recurso.

f) É prudente observar a destinação do recurso, sendo pessoa jurídica, deverá ser uma entidade sem fins lucrativos, e que haja interesse público envolvido e comprovado, uma vez que a Lei 4320/64 veda a transferência de recursos públicos para entidade que visa o lucro.

Art. 21. A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos

g) Não é vedada a transferência de recursos públicos a pessoa física, porém o interesse público também deverá estar comprovado, pois não se pode conceber a transferência de recursos públicos para interesses individuais.

h) O Tribunal de Contas da União diz que as despesas com homenagens, festividades, etc – a autoridades municipais, estaduais, federais e estrangeiras são legais, porém devem ser realizadas de acordo com dotação orçamentária própria.

Súmula 20 do TCU: As despesas com homenagens - jantares, hospedagens e festividades - a autoridades municipais, estaduais, federais e estrangeiras são legais, se realizadas à conta de dotação orçamentária própria. (grifos nossos).

i) Segundo a Lei 4320/64 tal transferência de recurso para terceiros constitui contribuição.

Art. 12. 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

j) Estando previsto na Lei em pauta apenas o Projeto “Homenagens, Festividades e Recepções”, entendemos não ser o suficiente para realização da despesa. Pois esta autorização depende dos elementos de despesa que foram abertos dentro do referido Projeto/ Atividade.

3 - CONCLUSÃO E PARECER FINAL:

a) Levando em consideração as explicações colocadas, somos de parecer que a Câmara Municipal poderá realizar a transferência de recursos a terceiros para o fim de homenagear, recepcionar, etc, desde que comprove o interesse público envolvido e que na lei orçamentária esteja a previsão de tal despesa, através do correto elemento de despesa.

b) Caso na lei orçamentária não tenha tal previsão poderá o Poder Legislativo aprovar crédito especial, através de lei própria, abrindo dotação para tal despesa, especificando e comprovando o interesse público.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9790---WIN/INTER