

JANEIRO/2022 - 3º DECÊNIO - Nº 1133 - ANO 32**BEAP - BOLETIM TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA****ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE****ÍNDICE**

ESTUDOS COMPARATIVOS DAS LEIS DE LICITAÇÃO - Nº 17 (LEI Nº 14.133/2021 X LEI Nº 8.666/1993) - MÁRIO LÚCIO DOS REIS ----- [REF.: CO9796](#)

A AUSÊNCIA DE REPASSES, PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS, PATRONAL E FUNCIONAL, AO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS, SEM A ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA SANAR O PROBLEMA OU A INDICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE MOTIVO PARA O DESCUMPRIMENTO DE SEU DEVER CONSTITUCIONAL, CONFIGURA ERRO GROSSEIRO, PREVISTO NO ART. 28 DA LINDB, E ENSEJA A APLICAÇÃO DE MULTA ----- [REF.: CO9797](#)

TRIBUNAL PLENO - POSSIBILIDADE DE CONCEDER ABONO, COM RECURSOS COMPREENDIDOS NA PROPORÇÃO NÃO INFERIOR A 70% DOS RECURSOS ANUAIS TOTAIS DO FUNDEB, DE QUE DISPÕEM O ART. 212-A, XI DA CF E O ART. 26 DA LEI 14.113/2020, PARA OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO, EM CARÁTER EXCEPCIONAL E TRANSITÓRIO, DESVINCULADO DA SUA REMUNERAÇÃO, DESDE QUE HAJA PREVISÃO EM LEI, NA QUAL DEVEM CONSTAR OS CRITÉRIOS REGULAMENTADORES DO PAGAMENTO, PRÉVIA DOTAÇÃO NA LOA E AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LDO, NOS TERMOS DO § 1º, I E II, DO ART. 169 DA CF ----- [REF.: CO9798](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - ADMINISTRAÇÃO - BANCOS OFICIAIS - CONCEITO - ESCLARECIMENTO ----- [REF.: CO9799](#)

#CO9796#

[VOLTAR](#)

ESTUDOS COMPARATIVOS DAS LEIS DE LICITAÇÃO - Nº 17 (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 17 - ARTIGOS 65 A 70 - DA HABILITAÇÃO (DOCUMENTOS)

Os artigos 65 a 69 regulamentam a documentação necessária ao processo licitatório, podendo-se constatar a evidência de que não atende ao interesse público a exigência de centenas de documentos, muitas vezes dispensáveis ou de efeitos quase nulos ou, pior ainda, quando seu único efeito é reduzir a concorrência, eliminando potenciais licitantes com propostas mais vantajosas para a Administração pública.

Com efeito, o objetivo basilar da licitação há que ser, necessariamente, a contratação, na melhor condição possível, dos produtos e serviços de que necessita o órgão público no desempenho de seu mister, portanto reduzindo-se ao mínimo necessário a burocracia do processo.

Assim, o edital deverá especificar as condições de habilitação dentro das limitações impostas nos artigos 65 a 69, quais sejam:

- As empresas criadas a menos de um ano podem substituir as demonstrações contábeis pelo balanço de abertura.
- A habilitação poderá ser realizada por processo eletrônico, desde que regulamentada pelo órgão licitante.
- A habilitação jurídica se limita a comprovar a existência da empresa e da autorização para o exercício da atividade a ser contratada.
- A comprovação da qualificação técnico-profissional limita-se ao registro no Conselho profissional e atestados de capacidade técnica de seus técnicos responsáveis pelo serviço, bem como dos equipamentos e instrumentos necessários, vedada a exigência de tempo e local do atestado, salvo, como única exceção, os casos de serviços contínuos, que podem se limitar ao máximo de três anos.
- Declaração de que tomou conhecimento do edital e das condições de realização do serviço a ser contratado.
- Serão aceitos atestados fornecidos por empresas estrangeiras desde que traduzidos para a língua portuguesa.
- Empresas estrangeiras precisam ter seus contratos registrados na entidade competente no Brasil.
- O § 9º do art. 67 autoriza até 25% de subcontratações para aspectos específicos.
- Os atestados fornecidos por consórcios serão aceitos na proporção da atividade desempenhada, se o consórcio for homogêneo, ou na proporção quantitativa, se for heterogêneo. (§10 do art. 67)
- A exigência de habilitação fiscal se limita a CPF ou CNPJ, e de CNDs estadual, Municipal, do INSS, do FGTS e do MTPS, vedada exigência de valores e de índices mínimos de faturamento e de lucratividade, sendo válidos estes documentos por meios físicos, ou eletrônicos e quaisquer outros que atendam a seus objetivos (art.68, §1º).
- A habilitação econômica se dá por coeficientes e índices usuais e devidamente justificados no edital, com base no balanço patrimonial e na certidão negativa de falência, admitida a exigência da relação de compromissos já assumidos pelo licitante vencedor.
- Nas compras ou obras para entrega futura pode-se exigir, no edital, o capital social e o patrimônio líquido mínimos em montante de até 10% do valor total do contrato.

- Toda a habilitação poderá ser suprida por registro cadastral emitido por qualquer órgão público, desde que previsto no edital e elaborado na forma da lei.

Por fim, no art.70, a lei dispensa toda a documentação de habilitação para as compras de valor até R\$ 20.000,00 (1/4 de limite de dispensa) e de até R\$ 300.000,00 para contrato de produtos para pesquisa e desenvolvimento, desde que para entrega imediata e pagamento posterior. Cumpre ressaltar o grande risco incorrido na adoção desta exceção, que poderá esbarrar nas hipóteses ilícitas de fracionamento indevido do objeto, preços superfaturados, empresas fantasmas e outros, devendo, portanto, serem reservados e casos raros e devidamente justificados em pareceres técnicos.

LEI Nº 14.133/2021 - LICITAÇÃO

Art. 65. As condições de habilitação serão definidas no edital.

§ 1º As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e ficarão autorizadas a substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura.

§ 2º A habilitação poderá ser realizada por processo eletrônico de comunicação a distância, nos termos dispostos em regulamento.

Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no *caput* e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do *caput* deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

§ 4º Serão aceitos atestados ou outros documentos hábeis emitidos por entidades estrangeiras quando acompanhados de tradução para o português, salvo se comprovada a inidoneidade da entidade emissora.

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do *caput* deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.

§ 7º Sociedades empresárias estrangeiras atenderão à exigência prevista no inciso V do *caput* deste artigo por meio da apresentação, no momento da assinatura do contrato, da solicitação de registro perante a entidade profissional competente no Brasil.

§ 8º Será admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição da disponibilidade do pessoal técnico referido nos incisos I e III do *caput* deste artigo.

§ 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.

§ 10. Em caso de apresentação por licitante de atestado de desempenho anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte, se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio não identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente, serão adotados os seguintes critérios na avaliação de sua qualificação técnica:

I - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio homogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio, salvo nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas;

II - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio heterogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada consorciado de acordo com os respectivos campos de atuação, inclusive nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

§ 11. Na hipótese do § 10 deste artigo, para fins de comprovação do percentual de participação do consorciado, caso este não conste expressamente do atestado ou da certidão, deverá ser juntada ao atestado ou à certidão cópia do instrumento de constituição do consórcio.

§ 12. Na documentação de que trata o inciso I do *caput* deste artigo, não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do *caput* do art. 156 desta Lei em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade.

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º Os documentos referidos nos incisos do *caput* deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do *caput* deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no *caput* deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do *caput* deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

I - apresentada em original, por cópia ou por qualquer outro meio expressamente admitido pela Administração;

II - substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei;

III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência)

Parágrafo único. As empresas estrangeiras que não funcionem no País deverão apresentar documentos equivalentes, na forma de regulamento emitido pelo Poder Executivo federal.

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.

BOCO9796---WIN

#CO9797#

[VOLTAR](#)

A AUSÊNCIA DE REPASSES, PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS, PATRONAL E FUNCIONAL, AO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS, SEM A ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA SANAR O PROBLEMA OU A INDICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE MOTIVO PARA O DESCUMPRIMENTO DE SEU DEVER CONSTITUCIONAL, CONFIGURA ERRO GROSSEIRO, PREVISTO NO ART. 28 DA LINDB, E ENSEJA A APLICAÇÃO DE MULTA

Trata-se de Representação formulada por presidente de Câmara Municipal, substanciada no envio de cópia do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada para investigar e apurar denúncias subscritas pelo presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos municipal acerca da falta de repasse de contribuições previdenciárias, patronal e funcional, pelo Poder Executivo à época.

Destacou o relator, conselheiro Cláudio Couto Terrão, que a Unidade Técnica verificou a prática recorrente de recolhimentos em atraso nos exercícios de 2015 e 2016, que foram noticiados pelo diretor presidente do Instituto de Previdência aos responsáveis, inclusive acompanhados com sugestão de parcelamento da dívida e requerimento da retenção do FPM dos valores devidos. A Unidade Técnica ainda conferiu as leis municipais editadas na gestão 2013/2016 que legalizavam acordos de parcelamento previdenciários, firmados em função da ausência de recolhimento das contribuições patronal e dos servidores ao Instituto de Previdência. A Unidade Técnica, apontou que, em que pese a minimização da prática de recolhimento das contribuições devidas, pelo menos sob o ponto de vista financeiro, conforme possibilidades orçamentárias e mediante a formalização de Acordos de Parcelamento e Reparcimento, a ausência de recolhimento das contribuições

devidas aos cofres da entidade previdenciária tempestivamente, além de promover o desequilíbrio atuarial e financeiro do Instituto e a possível inviabilidade de honrar benefícios previdenciários legalmente previstos acarretam juros e multas previstos na legislação, contribuindo para o aumento da dívida municipal, a qual vai passando de um gestor para o outro.

Ao final, a Unidade Técnicas e o Ministério Público junto ao Tribunal entendem, em observância às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, que o responsável tem direito de defesa quanto à inadimplência nos repasses das contribuições previdenciárias nos exercícios 2015/2016 que lhe foi imputada.

O recolhimento das contribuições previdenciárias é uma obrigatoriedade constitucional no qual foi estabelecido um regime previdenciário contributivo e solidário, composto, necessariamente, da contribuição dos servidores e dos respectivos entes públicos, conforme se extrai do *caput* do art. 40 da Constituição da República, na redação vigente à época dos fatos e na atual.

Destaca-se que, nesse cenário, o não recolhimento aos cofres da entidade previdenciária das contribuições devidas pelo Município, além de inviabilizar a obtenção do equilíbrio almejado, pode acarretar efeitos nefastos aos segurados, os quais, mesmo sofrendo mensalmente a retenção, na fonte, de sua contribuição previdenciária, podem ter seus direitos violados no momento de usufruírem dos benefícios previdenciários legalmente estabelecidos. Salienta-se ainda, que a omissão no recolhimento das contribuições devidas, mesmo que sanada por meio de pagamento extemporâneo como, in casu, mediante a formalização de acordos de parcelamento e reparcelamento, pode ocasionar prejuízos à municipalidade, aumentando o endividamento público.

Entende o relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em conformidade com a Unidade Técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal, que a omissão do representado em realizar o repasse das contribuições previdenciárias patronais configura irregularidade grave, pois houve a inobservância de mandamentos legais expressos, tais como o supracitado art. 40, *caput*, da Constituição da República, o *caput* do art. 8º-A da Lei 10.887/2004 e os arts. 18 e 27 da Lei Municipal 1.629/2005, o que evidencia, pois, a falta de cautela, inerente à culpa grave, do então chefe do Poder Executivo municipal.

Ainda que o responsável não tenha agido com dolo, não se ateve às exigências previstas na legislação regente e, mesmo após ter sido notificado, não adotou as medidas necessárias à resolução do problema ou indicou a existência de motivo para o descumprimento de seu dever constitucional, o que configura erro grosseiro que autoriza a responsabilização do representado, nos termos do art. 28 da LINDB.

Além de julgar procedente a representação, considerando irregular a ausência de repasses de contribuições previdenciárias, o relator, conselheiro Cláudio Couto Terrão, aplicou multa ao responsável, prefeito municipal à época, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e recomendou que o atual gestor municipal não pratique as condutas tidas como irregulares, cabendo à Unidade Técnica competente monitorar o cumprimento dessa determinação.

O voto do conselheiro relator foi aprovado à unanimidade.

(Processo **997672** - Representação. Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Segunda Câmara. Deliberado em 4.11.2021)

BOCO9797---WIN/INTER

#CO9798#

[VOLTAR](#)

TRIBUNAL PLENO

POSSIBILIDADE DE CONCEDER ABONO, COM RECURSOS COMPREENDIDOS NA PROPORÇÃO NÃO INFERIOR A 70% DOS RECURSOS ANUAIS TOTAIS DO FUNDEB, DE QUE DISPÕEM O ART. 212-A, XI DA CF E O ART. 26 DA LEI 14.113/2020, PARA OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO, EM CARÁTER EXCEPCIONAL E TRANSITÓRIO, DESVINCULADO DA SUA REMUNERAÇÃO, DESDE QUE HAJA PREVISÃO EM LEI, NA QUAL DEVEM CONSTAR OS CRITÉRIOS REGULAMENTADORES DO PAGAMENTO, PRÉVIA DOTAÇÃO NA LOA E AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LDO, NOS TERMOS DO § 1º, I E II, DO ART. 169 DA CF

Trata-se de Consulta, formulada por prefeito municipal, na qual indaga acerca da possibilidade de utilização de recursos do Fundeb para concessão de abono aos profissionais da educação, textualmente: “Caso sobre recursos financeiros na conta do Fundeb no final de 2021 relativo aos 70% da remuneração, poderá o município conceder abono (rateio) para os profissionais da educação (art. 26 da Lei 14.113/2020 e art. 212-A, XI, CF-88)? - Caso a resposta do item anterior seja positiva, deverá o município aprovar a nova lei autorizativa junto ao Poder Legislativo para a concessão deste benefício (rateio)?

Admitida a Consulta, à unanimidade, o relator, conselheiro substituto Adonias Monteiro, passou ao mérito, no qual destacou que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela **Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006**, e regulamentado pela **Lei 11.494/2007**, com vigência para o período de 2007 a 2020, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. Em 31 de dezembro de 2020, foi promulgada a **EC 108/2020**, de 26 de agosto de 2020, que conferiu caráter permanente ao Fundeb e aperfeiçoou aspectos relevantes à sua operacionalização. Em 25 de dezembro de 2020, foi publicada a **Lei 14.113/2020**, que o regulamentou. Esclareceu que o Fundeb, de natureza contábil e constituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, é formado por recursos provenientes de impostos e transferências constitucionais vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição da República.

Ressaltou ainda que o **art. 212-A** da Constituição da República estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais. Nesse sentido, o art. 212-A, inciso XI, da **Constituição da República** e o **art. 26** da Lei nº 14.113/2020 dispõem que proporção não inferior a 70% dos recursos anuais totais do Fundeb será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

O relator salientou que este Tribunal, sob a égide da regulamentação anterior do Fundeb - a Lei nº 11.494/2007 - já respondeu a várias Consultas sobre a possibilidade de concessão de abono utilizando-se as “sobras” de recursos anuais totais do Fundeb destinados à remuneração dos profissionais da educação básica, nas quais foi reconhecida a possibilidade de pagamento e ressaltada sua natureza transitória, além da necessidade de lei autorizativa para sua concessão, sujeita à implementação das condições previstas no § 1º, incisos I e II, do **art. 169** da Constituição da República. Dentre outras, citou as Consultas **742476**, **617851**, **622249**, e **644252**, e ressaltou que todas externam o mesmo entendimento, isto é, a concessão do abono seria possível, desde que houvesse prévia aprovação de lei autorizativa para tanto e que tal situação deveria ser transitória e excepcional.

O relator destacou ainda que a concessão de abono não possui previsão legal na regulamentação atual do Fundeb, como apontado pela unidade técnica. Em complemento, reproduziu o seguinte trecho do material citado no relatório técnico intitulado “Novo Fundeb - Perguntas e Respostas”, disponibilizado pelo governo federal, *in verbis*:

7.12. O que é o pagamento sob a forma de abono e quando ele deve ocorrer?

O abono foi uma forma de pagamento utilizada, no âmbito do Fundef, até 2006, e uma prática no período de vigência do extinto Fundeb, realizada sobretudo pelos Municípios, a qual consistia no pagamento aos profissionais da educação básica quando o total da remuneração do grupo não alcançasse o mínimo exigido (no novo Fundeb refere-se ao percentual de 70%) e houvesse recursos do Fundo ainda não utilizados ao final do ano. Sugeriu-se que esse tipo de pagamento fosse adotado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente.

É importante destacar que a adoção de pagamentos de abonos em caráter permanente pode ensejar, no futuro, que tais pagamentos sejam incorporados à remuneração dos servidores beneficiados, por se caracterizar, à luz da legislação trabalhista, um direito decorrente do caráter contínuo e regular dessa prática.

Atualmente, porém, a Constituição Federal (art. 212-A, XI) determinou expressamente que proporção não inferior a 70% (setenta por cento) do novo Fundeb, excluídos os valores da complementação-VAAR, fosse destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Ainda, a Lei nº 14.113, ao regulamentar o novo Fundeb, prevê algumas hipóteses de responsabilização no caso de desrespeito às suas disposições.

Nesse sentido, a inobservância aos percentuais de aplicação mínima dos recursos da educação e dos percentuais do Fundeb, podem ensejar, além da responsabilidade administrativa, civil e penal da autoridade, constituindo-se ato inconstitucional, sujeito às penalidades legais.

Dessa forma, caso no Município estejam ocorrendo “sobras” significativas de recursos dos 70% (setenta por cento) do Fundeb no final de cada exercício, essa situação pode significar que o Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica ou, ainda, a escala ou tabela de salários/vencimentos, esteja necessitando de revisão ou atualização, de forma a absorver, sem sobras, os 70% (setenta por cento) do Fundo no pagamento da remuneração, sem a necessidade de uso de pagamentos sob a forma de abonos.

7.13. Quais são os critérios para concessão do abono?

Por se tratar de uma prática de alguns Estados e Municípios, sem qualquer previsão nas disposições constitucionais e legais do Fundeb, o eventual pagamento de abonos é definido no âmbito da administração local, por LEI, que estabeleça o valor, a forma de pagamento e demais parâmetros considerados.

É importante destacar que a adoção desses pagamentos decorre de decisões político administrativas inerentes ao processo de gestão desses entes governamentais, os quais são responsáveis por administrar as verbas públicas de forma clara e objetiva, expondo os critérios a serem observados na destinação desses recursos e fazendo constar em instrumento legal que preveja as regras de concessão e os devidos fundamentos legais e materiais, em obediência aos princípios da transparência e legalidade do procedimento.

7.14.A fração dos 30% (trinta por cento) do Fundeb gera pagamento de abono, assim como ocorre com a fração dos 70% (setenta por cento)?

Em relação ao pagamento dos profissionais da educação básica, há na Constituição Federal e na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 um limite mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb para sua garantia (excluídos os recursos relativos à parcela da complementação-VAAR). Já em relação à parcela restante, de até 30% (trinta por cento), não há vinculação ou obrigação de que parte dessa porcentagem de recursos seja destinada ao pagamento de outros servidores da educação, ainda que o Estado ou Município possa utilizá-la para esse fim. Por conseguinte, não há limite mínimo a ser cumprido que possa gerar alguma sobra financeira e ensejar o pagamento de eventual abono. Assim, não há como se falar em abonos para outros servidores da educação, decorrente de critério emanado da legislação federal.

Sendo assim, o relator entendeu pela possibilidade da concessão do abono; todavia, em consonância com o entendimento da Unidade Técnica, frisou que essa não é a situação ideal, uma vez que pode significar que o plano de carreira e a remuneração dos profissionais da educação básica ou a tabela de vencimentos esteja necessitando de revisão ou atualização, de forma a absorver, sem sobras, a proporção mínima de 70% dos recursos anuais do Fundeb com o pagamento da remuneração dos referidos profissionais, sem a necessidade da concessão de abonos. Além disso, é estritamente necessária a aprovação de lei que estabeleça o valor, bem como a forma de pagamento do abono. Ademais, em razão do atual contexto da pandemia de Covid-19, a Unidade Técnica ainda concluiu que deveria ser observado o disposto no art. 8º, **inciso VI**, da LC 173/2020, o qual imporia restrições à concessão do referido abono.

Entretanto, o relator explicou que, após a apresentação do relatório técnico, na sessão plenária do dia 20.10.2021, no âmbito da Consulta **1098573**, este Tribunal fixou o seguinte prejulamento de tese: “as vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 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 28.05.20 e 31.12.21”. Assim, entendeu que tal prejulamento de tese abarca a possibilidade de concessão do abono.

Portanto, o relator, Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, propôs, em consonância com precedentes deste Tribunal de Contas e com a manifestação da Unidade Técnica, a fixação do prejulamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: é possível o pagamento de abono, com recursos compreendidos na proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do Fundeb, de que dispõem o **art. 212-A**, inciso XI, da Constituição da República e o **art. 26** da Lei 14.113/2020, para os profissionais da educação básica em efetivo exercício, em caráter excepcional e transitório, desvinculado da sua remuneração, desde que

sejam observados os seguintes requisitos: previsão em lei, na qual deve constar os critérios regulamentadores do pagamento; prévia dotação na Lei Orçamentária Anual - LOA e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, nos termos do § 1º, incisos I e II, do art. 169 da Constituição da República.

Votada a proposta do relator, o parecer de Consulta foi aprovado à unanimidade.

(Processo 1102367 - Consulta. Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Tribunal Pleno. Deliberado em 24.11.2021)

BOCO9798---WIN/INTER

#CO9799#

[VOLTAR](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - ADMINISTRAÇÃO - BANCOS OFICIAIS – CONCEITO - ESCLARECIMENTO

CONSULENTE: Prefeitura Municipal

CONSULTOR: Mário Lúcio dos Reis

INTRÓITO

a) O Contador da Prefeitura, no uso de seu direito a esta consultoria, na qualidade de assinante do BEAP, informa que em estudos da matéria deparou com parecer técnico de nossa autoria onde concluímos que são bancos oficiais, para os fins do disposto no art. 164, §3º da Constituição Federal, todos aqueles reconhecidos e autorizados a funcionar, bem como fiscalizados pelo Banco Central do Brasil.

b) Em seguida deparou também com a consulta nº 616.661 respondida pelo Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais, da lavra do Exmo. Conselheiro Eduardo Carone, onde conclui que a administração pública não pode operar com bancos particulares e sim, "a priori", somente em instituições financeiras oficiais, salvo, mediante lei específica municipal, onde não houver tais instituições oficiais, hipótese em que poderiam manter movimento financeiro em instituições privadas.

c) Isto posto, indaga se nossa posição continua a mesma ou se difere da supra-referida consulta do TCE/MG.

CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

a) Para melhor esclarecer a matéria, vamos buscar no Dicionário do Mestre Aurélio Buarque de Holanda, os conceitos dos termos: oficial, privado, público e particular, a saber:

a.1 - Oficial: Proposto por autoridade, ou emanado dela; conforme as ordens legais; relativo à autoridade legalmente constituída, ou dela emanado;

a.2 - Privado: que não é público; particular.

a.3 - Público: Do, ou relativo, ou pertencente ou destinado ao povo, à coletividade. Relativo ou pertencente ao governo de um país.

a.4 - Particular: De propriedade ou uso exclusivo de alguém; que não é de uso geral ou público; privativo.

b) Pode-se observar, analisando-se a r. Consulta do TCE/MG, que o Ilustre Conselheiro não exarou conclusão divergente da nossa, pelo contrário limitou-se a enfatizar e reforçar o dispositivo do § 3º do art. 164 da CF, onde determina que as disponibilidades de caixa do Poder Público serão movimentadas "em instituições financeiras oficiais".

c) A diferença é que nossa consulta tivemos o capricho de salientar o conteúdo semântico do termo "oficial", utilizado pelo dispositivo constitucional, em comparação com o termo "público", palavras estas que em análise superficial podem parecer sinônimas e eventualmente, confundirem a interpretação técnica.

d) Fica portanto claro e evidente que todos os estabelecimentos bancários do país são oficiais, porquanto operam por concessão do Governo e são por ele fiscalizados, a teor dos artigos 21-VIII, 22-VI e 22-XIX da Carta Constitucional.

e) Com efeito, o contrário de "oficial" é "particular" e, voltando ao Mestre Aurélio, particular é de propriedade ou uso exclusivo de alguém; que não é de uso geral ou público, vendo-se que não existe estabelecimento bancário nesta situação, quer por vedação constitucional, quer pela própria lógica.

CONCLUSÃO E PARECER FINAL

a) A Constituição Federal não mencionou o termo “estabelecimentos públicos”, com o qual estaria realmente se limitando ao Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os Bancos Estaduais, estes sim, pertencentes ao governo, destinados à coletividade. Os Bancos que não são públicos são “privados”, mas nem por isso deixam de ser “oficiais”.

b) Tanto é assim que o próprio Governo Federal deposita suas reservas financeiras no Banco Central, porém realiza a movimentação de seus recursos em absolutamente todos os estabelecimentos bancários do país, logicamente oficiais.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9799---WIN/INTER