



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 25/11/09

RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

PROCESSO Nº 751530 – CONSULTA

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: MARIA CECÍLIA BORGES

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

PROCESSO N.º: 751.530

NATUREZA: CONSULTA

CONSULENTE: WALDINEY GONÇALVES DOS SANTOS, PREFEITO
MUNICIPAL DE RIO ACIMA

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta protocolizada em 28/5/2008, formulada pelo Sr. Waldiney Gonçalves dos Santos, Prefeito Municipal de Rio Acima, nos seguintes termos:

- ♦ Ao gestor municipal é lícito efetuar majoração de remuneração dos professores do ensino fundamental de forma a aplicar 60% das verbas repassadas pelo FUNDEB mesmo se nos 180 dias anteriores às eleições e até a posse dos eleitos?
- ♦ Na hipótese de ser ilegal a majoração geral dos professores do ensino fundamental, pode o gestor conferir abono ou gratificação para esses profissionais com a verba do FUNDEB, visando atingir o mesmo objetivo?

A Consulta foi distribuída à minha Relatoria, conforme despacho presidencial, às fls. 02 e 03, tendo o Auditor Licurgo Mourão se pronunciado no sentido de que é permitida a concessão de abono em caráter excepcional, para fins de remuneração dos profissionais do magistério, mediante a aplicação de recursos do FUNDEB.

É o Relatório, em síntese.



II – FUNDAMENTAÇÃO

PRELIMINAR

Preliminarmente, tomo conhecimento da Consulta, por ser formulada por autoridade competente e por ser a matéria, em parte, afeta à competência desta Corte, nos termos do inciso XI do art. 3º e do art. 210 do RITCMG, passando a respondê-la em tese. Isso porque penso que cabe à Justiça Eleitoral dirimir dúvidas em questões que envolvam interpretação da legislação eleitoral, competência alheia a esta Corte. Entretanto, em face da relevância da questão e de sua estreita ligação com a Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se necessário responder à indagação acerca da legalidade de se majorar a remuneração dos professores, de forma a aplicar 60% (sessenta por cento) das verbas repassadas pelo FUNDEB no período compreendido entre os 180 (cento e oitenta) dias anteriores às eleições e a posse dos eleitos, notadamente dentro do universo da conveniência desta Corte.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Voto de acordo com a Conselheira Relatora.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Também conheço da consulta.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

De acordo.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

De acordo.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

De acordo.



CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Essa presidência também acompanha a Relatora.

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DA CONSELHEIRA RELATORA, POR UNANIMIDADE.

NO MÉRITO

Acolhida a preliminar, passo ao exame dos quesitos formulados.

A presente Consulta remete-nos à Lei n.º 11.494/2007, que trata da regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, especialmente ao seu art. 22, que determina a obrigatoriedade de aplicação do percentual de 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais do Fundo, previsto no art. 212 da CR/88, na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica que estejam em efetivo exercício na rede pública, encontrando-se a matéria também regulada pelo art. 60, inciso XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O art. 73 da Lei n.º 9.504/97 enumera as condutas proibidas aos agentes públicos durante o período eleitoral, com o fim de preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito e o uso indevido da máquina pública para a promoção de campanhas pessoais. Dentre as vedações, destaca-se a contida no inciso VIII do referido dispositivo, *in litteris*:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

O prazo estabelecido no art. 7º acima citado é de 180 (cento e oitenta) dias, tempo de que os partidos políticos dispõem para estabelecer os critérios de



escolha e de substituição de seus candidatos e para a formação de coligações, conforme expressão de seu próprio texto:

Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei.

§ 1º Em caso de omissão do estatuto, caberá ao órgão de direção nacional do partido estabelecer as normas a que se refere este artigo, publicando-as no Diário Oficial da União até cento e oitenta dias antes das eleições. (sem grifos no original)

Em sentido semelhante, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 21, parágrafo único, restringe o crescimento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias que precedem o final do mandato do agente, a fim de se evitar custos a serem cumpridos pelo próximo administrador, bem como o comprometimento das receitas do exercício seguinte.

No contexto dos dispositivos legais citados, parece haver, *prima facie*, um conflito de normas no âmbito constitucional, eleitoral e de responsabilidade fiscal. Enquanto o art. 60, inciso XII, do ADCT impõe o gasto mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB com o pagamento do magistério da educação básica, sob pena de responsabilização do gestor público, o art. 73 da Lei 9.504/97 e o art. 21 da Lei Complementar n.º 101/00 – em interpretação sistemática – vedam a concessão de aumento de remuneração que importe acréscimo na “rubrica” de pessoal durante os 180 dias anteriores à eleição e até a posse dos eleitos.

O aparente conflito, nesse caso, restaria solucionado mediante a interpretação constitucional conforme, preservando-se os dispositivos infraconstitucionais e possibilitando a aplicação conjunta das normas.

O art. 60, inciso XII, do ADCT e o art. 22 da Lei n.º 11.494/07 buscam privilegiar o desenvolvimento do ensino básico em nosso País, com a necessária valorização dos profissionais do magistério, pretendendo assegurar o direito fundamental à educação e sua efetiva concretização. Por isso,



procuram bem remunerar esses profissionais, garantindo a aplicação mínima de 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB para esse fim.

Se professores estão sendo remunerados abaixo desse percentual, o Poder Público competente deve elevar seus vencimentos, adequando-os aos limites mínimos legais. Entretanto, essa majoração possui prazo para se efetivar. Conforme determina a legislação eleitoral e a Lei de Responsabilidade Fiscal, é proibido ao administrador elevar os vencimentos de seus servidores no período compreendido entre os 180 (cento e oitenta) dias anteriores às eleições e a posse dos eleitos, ressalvados os casos de simples reajustes e recomposições salariais, os quais apenas promovem a adequação dos vencimentos dos servidores frente à desvalorização da moeda. Para conceder aumento aos servidores, com a consequente elevação da despesa com pessoal, é necessário que o Poder Público observe o prazo de 180 (cento e oitenta) dias estabelecido pela lei eleitoral.

Ressalte-se que tanto a revisão geral anual quanto a elevação dos vencimentos dos servidores, bem como as despesas do FUNDEB, devem estar previstas nas leis orçamentárias – PPA, LDO e LOA -, conforme preceituado no art. 169, § 1º, incisos I e II da CR/88, devendo o projeto de lei que determina o aumento real, efetivo, dos vencimentos dos servidores públicos – e não apenas o reajuste – ser aprovado em período anterior aos 180 (cento e oitenta) dias do pleito eleitoral.

Nesse sentido, as precisas observações do Conselheiro Eduardo Carone, quando da apreciação da Consulta n.º 652.796, em 12/12/2001, da Relatoria do Conselheiro Sylo Costa:

(...) é de todos sabido que o escopo do art. 21, § 1º, é evitar que as administrações realizem despesas que serão depois amortizadas ou absorvidas pelas administrações posteriores. É um dispositivo de cunho eminentemente moral. Agora, na interpretação dessa regra moral, recomenda-se não se fazer uma interpretação literal. O que se veda ao legislador é assunção de despesa nova. E um conceito de despesa nova para esse fim não pode alcançar aqueles atos que são praticados em decorrência de autorização preexistente aos 180 dias



finalis do mandato. (...) O que se impede é que um aumento concedido nos 180 dias restantes da administração, que não foi previsto num plano anterior de reestruturação de salário, quer dizer, uma despesa absolutamente nova, seja imposta para ser cumprida pelo administrador posterior. Essa é a restrição. Portanto, toda e qualquer despesa que foi previamente prevista, nomeação para cargos vagos, cargos que já existiam, é absolutamente regular. (grifos acrescidos)

Também as respostas às Consultas de n.^{os} 660.552 e 758.478, da lavra do Conselheiro Eduardo Carone, convergem em semelhante sentido.

Assim, caso haja necessidade de revisão geral da remuneração dos servidores, que acarrete acréscimo de despesa com pessoal, esta deve ser realizada antes de 180 (cento e oitenta) dias das eleições, prazo estabelecido em lei, mediante interpretação sistêmica dos dispositivos constitucionais, legais e eleitorais.

Com relação ao segundo questionamento, acerca da possibilidade de se conferir abono ou gratificação para os professores do ensino fundamental com a verba destinada ao FUNDEB, na hipótese de ser considerada ilegal a majoração geral, pondero, primeiramente, que os abonos e gratificações são vantagens pecuniárias que possuem caráter excepcional, podendo ser incluídos na remuneração dos professores, se o valor total anual gasto com tal remuneração estiver inferior ao percentual mínimo destinado ao pagamento desses profissionais, que não deve ficar abaixo dos 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo, conforme determinação dos arts. 22 da Lei do FUNDEB e 60, inciso XII, do ADCT, já citados.

Para complementar esse assunto, colaciono estudo feito pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE - em que se ratifica a possibilidade de pagamento de abono aos professores da educação básica, de forma a atingir o percentual mínimo exigido em lei. Eis a íntegra:

O abono é uma forma de pagamento que tem sido utilizada, sobretudo pelos municípios, quando o total da remuneração do conjunto dos profissionais do magistério da educação básica não alcança o mínimo exigido de 60% do Fundeb. Portanto, esse tipo de pagamento deve ser adotado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações



especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente¹. (grifos acrescentados)

Frise-se que o correto seria a estruturação do cargo de magistério segundo um plano de carreira adequado, instituído mediante lei específica e condizente com os preceitos constitucionais e com os ditames na Lei n.º 11.494/2007, no qual ficaria estabelecida a remuneração apropriada para o profissional da educação, sem a necessidade de se recorrer aos abonos. E essa estruturação na tabela de salário dos servidores deverá ser realizada até 180 (cento e oitenta) dias antes do pleito eleitoral, de forma a preservar e garantir a igualdade e a lisura na escolha dos candidatos.

Apenas excepcionalmente, e em caráter transitório, o abono pode ser concedido, ou seja, desembolsado pela Administração dentro do período de vedação legal, em respeito ao cumprimento do mandamento constitucional de se destinar, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública de ensino. Mesmo em tal caso, deve a despesa conter previsão orçamentária e ter sido autorizada por lei específica, aprovada antes de 180 (cento e oitenta) dias das eleições, observando-se, também, os limites de gastos com pessoal contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante disposto no art. 169, § 1º, incisos I e II, da CR/88.

Assim, por todo o exposto, entendo ser lícita, em ano eleitoral, a efetivação da concessão de abono aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública de ensino, aplicando-se o percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB exigido constitucionalmente, desde que feito em caráter excepcional e transitório. Saliente-se, para tanto, ser imprescindível previsão orçamentária e, principalmente, autorização em lei específica aprovada 180 (cento e oitenta) dias antes do pleito eleitoral, observando-se, também, o limite de gastos com pessoal estabelecido na Lei Complementar n.º 101/00.

¹ Disponível em: www.fn.de.gov.br/web/fundeb/remuneracao_do_magisterio.pdf, acesso em 10/9/2009.
consulta/751530 – CA/f



CONCLUSÃO

Respondo negativamente ao primeiro quesito formulado, sendo indevido o aumento real da remuneração dos professores do ensino fundamental, de forma a aplicar 60% das verbas repassadas pelo FUNDEB, se realizado no período de vedação eleitoral, qual seja, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores às eleições até a posse dos eleitos. Em caso de simples reajuste de remuneração, realizado apenas para efetivar a recomposição de perda salarial ocasionada pela desvalorização de moeda, entendo não haver tal impedimento.

Com relação ao segundo quesito, considero ser possível, em caráter excepcional, a concessão de abono ou gratificação aos professores do ensino básico da rede pública para o cumprimento da meta constitucionalmente estabelecida de aplicação dos recursos do FUNDEB, desde que autorizado por lei aprovada 180 dias antes das eleições, sendo imprescindível sua previsão orçamentária e observância aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer que submeto à consideração dos Srs. Conselheiros.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM A RELATORA).

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Essa presidência também está de acordo com a Relatora.

APROVADO O VOTO DA CONSELHEIRA RELATORA, POR UNANIMIDADE.