



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 14/7/10

RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ

PROCESSO Nº 812556 – CONSULTA

PROCURADOR PRESENTE À SESSÃO: GLAYDSON MASSARIA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

PROCESSO Nº 812.556

NATUREZA: CONSULTA

CONSULENTE: MARIA BEATRIZ DE CASTRO ALVES SAVASSI, PREFEITA MUNICIPAL DE PATOS DE MINAS

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta subscrita pela Senhora Maria Beatriz de Castro Alves Savassi, Prefeita do Município de Patos de Minas, que formula a esta Corte de Contas os seguintes questionamentos, *in verbis*:

“1 - A despesa decorrente da prorrogação da licença-maternidade das servidoras lotadas na Secretaria Municipal de Educação poderá ser custeada com recursos do Fundeb?

2 - A despesa decorrente da prorrogação da licença-maternidade das servidoras lotadas na Secretaria Municipal de Educação poderá ser custeada com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino?

3 - A despesa decorrente da prorrogação da licença-maternidade das servidoras lotadas na Secretaria Municipal de Saúde poderá ser custeada com recursos das Ações e Serviços Públicos em Saúde?”

A Consulente apresenta tais indagações ao argumento de que a Lei Federal nº 11.770/08 criou a possibilidade de prorrogar, por 60 (sessenta) dias, a duração da licença-maternidade prevista no inciso XVIII do *caput* do art. 7º da Constituição da República.



Em razão da relevância da matéria e da repercussão para os Municípios jurisdicionados, consoante faculta o inciso I do art. 213 do Regimento Interno, encaminhei o processo à Diretoria Geral de Controle Externo, a qual se pronunciou por meio da Assessoria de Estudos e Normatização, às fls. 05 a 09, manifestando o entendimento de que “o Município deve, em primeiro lugar, regulamentar a prorrogação da licença-maternidade e, após analisar as possibilidades de custeio com recursos vinculados”.

A área técnica, com arrimo no art. 60 do ADCT da Carta Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 53/06, e no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07, entendeu que “a remuneração dos profissionais do magistério pode ser custeada pelo ente, desde que o servidor esteja em efetivo exercício”.

Nesses termos, deu por respondida as duas primeiras indagações, ressaltando que, “Como a licença maternidade tem natureza salarial, e o gasto com a remuneração dos profissionais do magistério entra no cômputo dos vinte e cinco por cento utilizado com o desenvolvimento do Ensino, a prorrogação da licença maternidade por ter a natureza de remuneração íntegra a base de cálculo desse percentual”.

Quanto ao terceiro questionamento, valendo-se das disposições contidas na quinta diretriz da Resolução nº 322/01, do Conselho Nacional de Saúde, e no art. 3º da Instrução Normativa nº 19/08, deste Tribunal, concluiu que a despesa com a prorrogação da licença-maternidade, a qual também tem caráter remuneratório, poderá integrar o percentual de gastos com ações e serviços públicos de saúde.

É o relatório, no necessário.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Preenchidas as condições de admissibilidade fixadas expressamente nos incisos I a IV do art. 212 do Regimento Interno, considerando que a matéria é de competência do Tribunal, não versa sobre caso concreto, contém indicação precisa da dúvida e foi subscrita pela Prefeita do Município de Patos de Minas, voto, preliminarmente, pelo conhecimento da consulta.



CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também toma conhecimento da consulta.

ACOLHIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

No mérito, para a elucidação das questões postas pela Consulente, ressalta-se que a possibilidade de prorrogação da licença-maternidade foi assegurada por meio da Lei Federal nº 11.770, de 9/9/08, que instituiu o Programa Empresa Cidadã, destinado a ampliar em 60 (sessenta) dias a duração do referido benefício, previsto no inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988, mediante a concessão de incentivo fiscal.

A adesão a tal programa é voluntária e confere à pessoa jurídica o direito de deduzir do imposto de renda devido o valor correspondente à remuneração da empregada, referente aos 60 (sessenta) dias da prorrogação da licença-maternidade.

O art. 2º da mencionada Lei reservou aos entes públicos o direito de instituírem programa que garanta a prorrogação da licença para suas servidoras, nos seguintes termos:

Art. 2º - É a administração pública, direta, indireta e fundacional, autorizada a instituir programa que garanta a prorrogação da



licença para suas servidoras, nos termos do que prevê o art. 1º desta Lei.

Como se vê, a Lei Federal nº 11.770/08, para a esfera pública, apenas permitiu a criação do programa, donde se conclui que cada ente da Federação deverá regulamentar a matéria no seu âmbito de competência, estando a prorrogação da licença-maternidade, na Administração Pública Federal, instituída pelo Decreto nº 6.690, 11/12/08 e, no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, por meio da Lei nº 18.879, 27/5/10.

Ainda no que diz respeito à prorrogação da licença-maternidade, merece registro que o período adicional não constitui, ao contrário da licença-maternidade propriamente dita, benefício previdenciário. É que, conforme dispõe o art. 5º da Lei Federal nº 9.717, de 27/11/98, que estabelece regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, esses regimes não podem conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24/7/91, salvo disposição em contrário da Constituição da República.

Nesse sentido é a Nota Explicativa nº 01/08 CGNAL/DRPSP/SPS/MPS, de 10/9/08, do Ministério da Previdência Social, consoante estatui o seguinte trecho:

(...)

O benefício previdenciário concedido à gestante pelos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS deve ter duração de apenas 120 dias, considerando o disposto no art. 5º da Lei nº 9.717/98. A prorrogação de 60 dias da Licença-Maternidade não será concedida pelo RGPS e, portanto, também não é considerada benefício previdenciário para os RPPS.



É indevida a utilização de recursos previdenciários dos RPPS para custeio do período de prorrogação da Licença-Maternidade, considerando o disposto no art. 1º, III, e no art. 5º da Lei nº 9.717/98.

(...)

Não há obrigatoriedade por parte dos Entes Federativos em conceder a prorrogação da Licença-Maternidade por 60 dias, porém, se o Ente Federativo quiser instituir esse programa, deverá custear com recursos do Tesouro o pagamento da remuneração integral durante a prorrogação da licença à gestante.

Assim, considerando que a prorrogação da licença-maternidade possui caráter remuneratório, não podendo ser custeada pelo Regime Geral de Previdência Social, tampouco pelo regime previdenciário próprio, tal benefício representa despesa pública para o tesouro, *in casu*, municipal, o qual deve arcar com a obrigação de pagá-lo, caso o ente opte pela sua concessão.

À guisa de exemplo, registra-se que, no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais, o art. 7º da Lei nº 18.879/10, previu, expressamente, que a prorrogação da licença-maternidade será custeada com recursos do Tesouro Estadual.

Feitas essas considerações, passo ao enfrentamento das questões trazidas pela Consulente.

Na primeira, indaga sobre a possibilidade de o Município custear a prorrogação da licença-maternidade das servidoras lotadas na Secretaria de Educação com recursos oriundos do FUNDEB. Inicialmente, cumpre salientar que o referido Fundo, criado pela Emenda Constitucional nº 53/06 e disciplinado, atualmente, pela Lei Federal nº 11.494, de 20/6/07, destina-se, nos termos do art. 2º dessa Lei, à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo a condigna remuneração destes profissionais.

A seu turno, o art. 22 do citado diploma legal assegura que pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais do FUNDEB são destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica



em efetivo exercício na rede pública. E mais, consoante se infere do inciso II do parágrafo único do mencionado dispositivo legal, são considerados profissionais do magistério da educação somente aqueles que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a essas atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

Desse modo, respondendo ao primeiro questionamento da Consulente e, considerando que a prorrogação da licença-maternidade tem natureza remuneratória, a despesa dela decorrente poderá ser custeada com a parcela dos 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB, que deve ser destinada à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, desde que as servidoras lotadas na Secretaria Municipal de Educação estejam albergadas no conceito de profissionais do magistério a que alude o inciso II do parágrafo único do art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07, observadas, ainda, as normas prescritas nos incisos I e III desse mesmo dispositivo legal.

Cumprе ressaltar, por oportuno, que o afastamento em virtude da prorrogação da licença-maternidade subsume-se na definição de efetivo exercício, fixada no inciso III do parágrafo único do art. 22 do sobredito diploma legal, porquanto caracteriza afastamento temporário previsto em lei, com ônus para o empregador, que não implica rompimento da relação jurídica existente.

Para responder o segundo questionamento, isto é, se a despesa decorrente da prorrogação da licença-maternidade das servidoras lotadas na Secretaria Municipal de Educação poderá ser coberta com recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino, cabe perquirir, primeiro, quais gastos podem ser computados no percentual mínimo constitucionalmente exigido no art. 212 da Carta Federal, à luz da legislação de regência.

A Lei Federal nº 9.394, de 20/12/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, prescreve, no inciso I do art. 70, que as despesas com a remuneração e o aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da



educação serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Por outro lado, estatui, no inciso VI do art. 71, que não constituirão despesas dessa natureza aquelas realizadas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conjugando tais fundamentos com as razões que sustentam a resposta dada à primeira indagação, tem-se que a despesa advinda da dilação da licença-maternidade das servidoras lotadas na Secretaria Municipal de Educação, que constituem o corpo docente ou são efetivamente profissionais da educação, poderá ser financiada com recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino, integrando, pois, o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) aludido no art. 212 da Carta Magna, excetuadas, obviamente, as profissionais do magistério da educação básica agasalhadas pelo inciso II do parágrafo único do art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07, as quais são remuneradas com os recursos do FUNDEB.

As outras servidoras lotadas na Secretaria Municipal de Educação, isto é, aquelas que não se amoldam ao disposto no inciso II do parágrafo único do art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07, ou que não exerçam atividade considerada como de manutenção e desenvolvimento do ensino, devem ser remuneradas com recursos próprios do tesouro municipal e não com recursos vinculados à educação.

Em complemento, vale esclarecer que a Instrução Normativa nº 13/08, deste Tribunal, nos termos do inciso I do art. 5º, considera como despesa realizada com manutenção e desenvolvimento do ensino a que se refere à “remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação”. De igual modo, o *caput* do art. 11 do aludido normativo manda destinar, também, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, observados os limites de despesa com pessoal fixados pela Lei Complementar nº 101, de 4/5/00, identificando, por via do



inciso I do § 1º do citado dispositivo regulamentar, quem são os profissionais do magistério da educação.

No que diz respeito à terceira indagação, a resposta encontra solução na Instrução Normativa nº 322/2003, editada pelo Conselho Nacional de Saúde, a qual aprovou as diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. É que, na inteligência da 5ª diretriz fixada naquele ato normativo, as despesas com pessoal ativo e outras despesas de custeio e de capital financiadas pelas três esferas de governo, conforme disposto no art. 196 e no § 2º do art. 198 da Constituição Brasileira, bem assim na Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, são consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde.

No mesmo sentido, a Instrução Normativa TC-19/2008, que contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para assegurar a aplicação dos recursos mínimos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde. O *caput* do art. 3º desse normativo prevê que as despesas com pessoal, incluída a remuneração dos servidores e, conseqüentemente, a prorrogação da licença-maternidade, e, ainda, outras despesas de custeio e de capital, financiadas pelo Município conforme o disposto no art. 196, no § 2º do art. 198 e no art. 200 da Constituição Federal, bem assim na Lei nº 8.080, de 19/9/90, são consideradas para efeito da aplicação dos recursos na saúde.

A despesa decorrente da prorrogação da licença-maternidade das servidoras lotadas na Secretaria Municipal de Saúde, portanto, poderá ser custeada com recursos das ações e serviços públicos de saúde, compondo, assim, o percentual de 15% (quinze por cento) de que trata o inciso III do art. 77 do ADCT da Carta Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/00.

Finalmente, devo consignar que, na hipótese de o Município contratar substituto para as servidoras em gozo da prorrogação da licença-maternidade, deve a Administração Pública atentar para as disposições da Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente os arts. 15 a 23, para



que não haja comprometimento do equilíbrio das contas públicas, tendo em vista que a eventual contratação representará aumento dos gastos com pessoal, importando, ainda, na geração de despesa ou mesmo assunção de nova obrigação pelo ente federado.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, Senhor Presidente, entendo respondidas as questões apresentadas pela Senhora Maria Beatriz de Castro Alves Savassi, Prefeita do Município de Patos de Minas.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator. O requisito básico é que haja regulamentação, não é?

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Primeiro haver a regulamentação.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Está certo.

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Sr. Presidente, antes de me manifestar, quero, em primeiro lugar, saudar o ilustre Conselheiro Gilberto Diniz por esse voto em matéria que, no meu entender, tem relevância excepcional — a questão da proteção à criança e à mulher que, no nosso país, tem merecido de várias entidades um destaque na formulação das políticas públicas. A Sociedade Brasileira de Pediatria iniciou esse movimento a favor da extensão do período de proteção à mulher grávida ao pós-natal.



Bem lançado o voto do Conselheiro Gilberto Diniz, ao entender a extensão da licença-maternidade nessa linha de que a manutenção do remuneratório do servidor é uma garantia para que maior número de gestores municipais em Minas — pelo fato de ter o maior número de municípios no Brasil entre os Estados Federados, com os nossos 853 —, possa, realmente, dar um grande exemplo na implantação desse programa de extensão da licença-maternidade a servidores municipais.

Então quero votar, acompanhando, integralmente, o parecer do nobre Relator Gilberto Diniz, com relação às questões muito bem relatadas da área da educação. Ensejo também um pedido a V.Exa.: que esse voto, caso haja aprovação deste Plenário, seja encaminhado ao Presidente da Sociedade Brasileira de Pediatria, pois tenho certeza de que será peça importante de orientação da política pública no Brasil, como um exemplo deste Tribunal no sentido de valorizar essa interpretação da licença-maternidade.

Com relação à última pergunta da consulente, referente aos gastos com os funcionários da área de saúde, evidentemente o nobre Relator mantém a coerência e também quero votar, na essência, com o seu parecer. Gostaria apenas de convidá-lo a uma reflexão, no embasamento do seu voto, quando cita a Resolução 322 do Conselho Nacional de Saúde, se poderíamos suprimi-la do parecer e ficarmos fundamentalmente embasados na muito boa redação da Instrução Normativa 19/2008 desta Casa, que contém as normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para assegurar a aplicação dos recursos mínimos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, evitando, assim, que este Tribunal possa se aliar com o Conselho, em vez de se aliar às decisões do Poder Legislativo nessa questão da formulação das políticas de saúde.

Então apenas esse comentário e essa observação faço ao nobre Relator, concordando, inteiramente, com seu texto, mas, especialmente, nessa questão do financiamento da saúde, que não nos embasássemos na resolução do Conselho Nacional de Saúde, mas, pura e simplesmente, na nossa Instrução Normativa 19/2008.



CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Usei como fundamentação do meu voto os dois atos normativos: o do Conselho Nacional de Saúde e o nosso ato interno. Mas não vejo nenhuma oposição em ficarmos só com nossa orientação normativa, porque acho que realmente ela é mais bem detalhada e seria muito mais pedagógica aqui para o caso. Não vejo nenhum óbice em fazer essa alteração na fundamentação do meu voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também acompanha o voto do Conselheiro Relator e indaga ao Plenário se está de acordo com a sugestão do Conselheiro Sebastião Helvecio de que seja encaminhada essa consulta para a Sociedade Brasileira de Pediatria.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Quero manifestar que essa regulamentação partindo do Conselho Nacional de Saúde está sendo aceita, enquanto não se vota a Emenda Constitucional 29.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

E a lei complementar.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

E a Lei Complementar. Mas na verdade, o Tribunal vem decidindo há muito tempo não adotar a Resolução do Conselho Nacional de Saúde porque isso não é lei. Até que seja editada a lei complementar, o Tribunal vem interpretando, ou na sua instrução normativa ou em decisões em Plenário, o que é considerado despesa com saúde.

Então, não tenho dificuldade em acolher a sugestão do Conselheiro Sebastião Helvecio porque já tenho votado assim. Desde que o Relator concorde, estou de acordo.



CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

O Conselheiro Gilberto também está de acordo que seja enviada cópia da Nota.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

PROCURADOR GLAYDSON MASSARIA:

Sr. Presidente, gostaria de fazer um requerimento também a respeito disso: que se encaminhe para o Presidente da AMM para que ele distribua a todos os municípios deste Estado e assim vamos permitir que... (interrompido)

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Melhor que isso seria mandar publicar, porque todos ficarão sabendo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Boa sugestão.

Encaminharemos para a Revista, para que seja uma das matérias do Conselheiro Gilberto Diniz a ser publicada.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Sr. Presidente, acho que publicar na Revista é pouco, isso demora. Sugiro publicar no expediente do Tribunal, no Órgão Oficial, como sempre se fez na história do Tribunal.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também.