



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

PR-PE-00036777/2021

PROCEDIMENTO DE ACOMPANHAMENTO 1.26.000.002366/2021-94
DESPACHO 102109/2021 – 17º Of. DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PERNAMBUCO

Trata-se de Procedimento de Acompanhamento instaurado com vistas a acompanhar a possível utilização de recursos do novo FUNDEB (Emenda Constitucional nº 08/2020) para pagamento de aposentados e pensionistas do Estado de Pernambuco, conforme mencionado no texto da Resolução do Tribunal de Contas de Pernambuco nº 134/2021, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PE de 20 de julho de 2021, em atenção à norma do §2º do art. 212 da Constituição Federal, incluído no texto principal pela Emenda Constitucional nº 08/2020, *verbis*: é vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentados e pensionistas.

O presente procedimento foi instaurado a partir de cópia da Resolução nº 134/2021, do TCE/PE, cujo teor fixou período de transição de 03 (três) anos para que o Estado de Pernambuco exclua do limite mínimo de 25% de gastos com educação a parcela de recursos despendidas com o pagamento de despesas previdenciárias. Com a nova redação dada pela Resolução nº 134/2021, vejamos o teor do art. 2º da Resolução TC nº 05/2001, que dispõe sobre despesas que não constituem manutenção e desenvolvimento do ensino para fins do artigo 212 da Constituição Federal:

Art. 1º Não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de demonstração do atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

as despesas com o pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários a servidores públicos, estatutários ou não, mesmo daqueles oriundos dos quadros do magistério.

Art. 2º A exclusão do pagamento das despesas referidas no artigo 1º para verificação do cumprimento da exigência do artigo 212 da Constituição Federal poderá ser efetivada gradativamente na proporção de, no mínimo, 10% ao ano, a partir do exercício financeiro de 2001.

Parágrafo único. No âmbito do Estado de Pernambuco, a exclusão do pagamento das despesas referidas no artigo 1º para verificação do cumprimento da exigência do artigo 212 da Constituição Federal poderá ser efetivada gradativamente na proporção de, no mínimo, um terço ao ano, a partir do exercício financeiro de 2021. (Acrescido pela Resolução TC nº 134, de 19 de julho de 2021). (Grifo nosso).

Com efeito, a aplicação do limite mínimo em educação é matéria de ordem constitucional, disposta no art. 212 da Carta Magna¹, sendo o ente estadual obrigado a aplicar, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No caso do Estado de Pernambuco, veja-se que o ente permaneceu fora do alcance normativo em decorrência da edição da Lei Complementar Estadual nº 43/2002, que permitiu que uma parcela das despesas previdenciárias, a dotação orçamentária específica, fosse incluída para cumprimento do limite constitucional.

Ocorre que, em agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de normas de outros estados que permitiam contabilizar despesas com aposentadorias e pensões de servidores inativos da educação estadual como gastos em manutenção e desenvolvimento de ensino. Foi o caso, por exemplo, do Estado de São Paulo, cujo art. 26, inciso I, da LC 1.010/2007 foi declarado inconstitucional:

“(…) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE

¹ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 *CAPUT*, E 167, VI. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino. 2. A definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB. 3. O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB. 4. Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação.” (STF, ADI 5719, Plenário, Rel. Min. Edson Fachin, Data de Julg. 17/08/2020).

Conforme do acima se depreende, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional prevê expressamente quais despesas podem ser consideradas na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70), além de estabelecer vedações ao enquadramento dessas despesas (art. 71). Interpretando a legislação federal e a Constituição, o STF consignou que somente o pagamento de servidores da educação em atividade preenche a hipótese normativa e pode, portanto, ser contabilizada para fins do percentual mínimo de 25% da receita de impostos a ser aplicado em educação.

Da mesma forma, o STF declarou inconstitucionais dispositivos das Resoluções nº(s) 238/2012 e 195/2004, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que incluíram, como despesa com manutenção e desenvolvimento de ensino, as despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit do regime próprio de previdência de servidores inativos e pensionistas originários da área da educação (STF, ADI 5691, Plenário, Rel. Min. Rosa Weber, Data de Julg. 05/10/2020).

Paralelamente às decisões do STF, que reconheceram a inconstitucionalidade de normas que permitam contabilizar despesas com aposentadorias e pensões de servidores inativos da educação estadual como gastos em manutenção e desenvolvimento de ensino, o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

legislador acrescentou, ao texto constitucional, norma expressa vedando a referida prática. Trata-se do §7º do art. 212 da CF, alterado pela Emenda Constitucional nº 108/2020, *ver-bis*:

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (...)”

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.” (Grifo nosso).

Diante do quadro acima, a contemplar (1) norma constitucional que veda expressamente o uso dos recursos do mínimo constitucional de educação para o pagamento de aposentadorias e pensões, bem como (2) as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de controle abstrato de constitucionalidade – eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante – declarando inconstitucionais leis estaduais e resoluções de Tribunais de Contas que permitiam tal prática, não se verifica plausibilidade jurídica, tampouco razoabilidade na adoção de critério transitório para suposta regularização de irregularidades.

Nesse sentido, analisando o teor da Resolução nº 134/2021, do TCE/PE, afigura-se, em tese, **a hipótese de instauração de controle abstrato de constitucionalidade**, nos termos art. 102, I, “a”, da CF, por intermédio de ação direta de inconstitucionalidade a ser ajuizada, em sendo o caso, através do Procurador-Geral da República.

Além disso, considerando a existência de vedação expressa de ordem constitucional, bem como os diversos precedentes do STF, incumbe a este órgão ministerial apurar a prática de eventuais **atos de improbidade administrativa (arts. 10, IX e 11 da Lei nº 8.429/92) por parte de gestores estaduais ou municipais que violarem o teor do art. 212, §7º, da CF** e, por conseguinte, dispenderem recursos do mínimo constitucional em educação com despesas previdenciárias.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

Outrossim, deve ser dada ciência da presente autuação ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e ao Ministério Público de Contas de Pernambuco, inclusive no tocante à possibilidade de expedição de recomendações e de representação por inconstitucionalidade ao Procurador-Geral da República.

Ressalte-se, por oportuno, ser legítima a atribuição do Ministério Público Federal para atuar no caso concreto, conforme reconhecido pelo STF no âmbito do HC nº 100772/GO, bem como pelo STJ (CC 119.305/SP; CC 132.972/MG e CC 164.113/PR).

Ante o exposto, o **Ministério Público Federal**, com a finalidade de instruir os autos, com fundamento no art. 38, inc. II, da Lei Complementar nº 75/1993, determina a expedição de ofícios ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE e ao Ministério Público de Contas Pernambuco – MPCO/PE cientificando-lhes da presente autuação, assim como informando que este órgão ministerial estuda a adoção de providências no presente caso, como a expedição de recomendações e de representação por inconstitucionalidade ao Procurador-Geral da República.

Cumpra-se.

Recife, data da assinatura eletrônica.

(assinado eletronicamente)
SILVIA REGINA PONTES LOPES
Procuradora da República