

Processo: 1114420
Natureza: CONSULTA
Consulente: Edson Teixeira Filho
Procedência: Prefeitura Municipal de Ubá
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

TRIBUNAL PLENO – 18/5/2022

CONSULTA. MUNICÍPIO. FUNDEB. PAGAMENTO DE ABONO AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO. VERBA DE NATUREZA REMUNERATÓRIA. INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA. CÔMPUTO NO PISO DE SETENTA POR CENTO DOS RECURSOS DO FUNDEB QUE DEVEM SER APLICADOS NO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS REFERIDOS PROFISSIONAIS.

1. O abono pago aos profissionais da educação básica em efetivo exercício com recursos do Fundeb, nos termos do § 2º do art. 26 da Lei n. 14.113/2020, possui natureza remuneratória.
2. Incide imposto de renda sobre o pagamento do abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício com recursos do Fundeb, tendo em vista a sua natureza remuneratória, devendo o órgão ou entidade responsável por tal pagamento promover a retenção do referido imposto na fonte, nos termos da legislação tributária aplicável à espécie.
3. As despesas relativas ao pagamento do abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício com recursos do Fundeb compõem o percentual mínimo de aplicação de 70% dos recursos do referido fundo de que trata o *caput* do art. 26 da Lei n. 14.113/2020.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) conhecer da consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no art. 210-B, § 1º, incisos I a V, do Regimento Interno deste Tribunal;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:
 - a) o abono pago aos profissionais da educação básica em efetivo exercício com recursos do Fundeb, nos termos do § 2º do art. 26 da Lei n. 14.113/2020, possui natureza remuneratória;
 - b) incide imposto de renda sobre o pagamento do abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício com recursos do Fundeb, tendo em vista a sua natureza remuneratória, devendo o órgão ou entidade responsável por tal pagamento promover a retenção do referido imposto na fonte, nos termos da legislação tributária aplicável à espécie;
 - c) as despesas relativas ao pagamento do abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício com recursos do Fundeb compõem o percentual mínimo de aplicação de 70% dos recursos do referido fundo de que trata o *caput* do art. 26 da Lei n. 14.113/2020;

III) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão a Subprocuradora-Geral Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de maio de 2022.

MAURI TORRES
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 18/5/2022

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Edson Teixeira Filho, prefeito de Ubá, por meio da qual indaga, à peça 2, código do arquivo n. 2642260:

Para o pagamento do abono FUNDEB deve ser considerar esta verba como remuneratória ou indenizatória? Caso seja considerada como indenizatória esta despesa ela terá incidência de IRRF? Entrará no computo do FUNDEB70 é abono pecuniário (*sic*)

A consulta foi autuada e distribuída à minha relatoria, peça 3, código do arquivo n. 2642263, e, após análise dos autos, proferi juízo positivo de admissibilidade quanto ao cumprimento das exigências elencadas no art. 210-B, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Em seguida, remeti os autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência – CSDJ, na forma do art. 210-B, § 2º, do Regimento Interno, peça 4, código do arquivo n. 2643146.

Em resposta, peça 5, código do arquivo n. 2650344, após pesquisa no sistema de pesquisa de jurisprudência – TCJuris, na ferramenta de mapeamento e sistematização dos prejulgamentos de tese fixados – Mapjuris e nos enunciados de súmula, a CSJD informou que as dúvidas trazidas pelo consulente ainda não foram objeto de deliberação do Tribunal, nos exatos termos apresentados.

Instada a se manifestar, peça 6, código do arquivo n. 2683921, a Superintendência de Controle Externo determinou à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte – Cfamgbh, à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfamge e à Coordenadoria de Análise de Contas de Governos Municipais – Cacgm a elaboração de relatório conjunto que foi disponibilizado à peça 9, código do arquivo n. 2706614.

Após, vieram-me conclusos os autos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

O Sr. Edson Teixeira Filho, prefeito de Ubá, efetuou a consulta a partir de solicitação da Associação dos Servidores Públicos do Município de Ubá – Aspmu, conforme peça 1, código do arquivo n. 2642259. Assim, foi atendido o pressuposto de admissibilidade relativo à legitimidade do consulente, nos termos do art. 210-B, § 1º, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Verifiquei, também, que foram atendidos os pressupostos de admissibilidade constantes dos incisos II a IV do referido dispositivo regimental, uma vez que os questionamentos do consulente se inserem no rol das matérias de competência deste Tribunal, foram apresentados em tese e contêm a indicação precisa da dúvida suscitada.

No que se refere ao atendimento do art. 210-B, § 1º, V, do Regimento Interno, qual seja, o questionamento ainda não ter sido objeto de resposta deste Tribunal em consultas formuladas anteriormente, a CSDJ informou que “os questionamentos propostos pelo consulente, nos exatos termos ora suscitados, ainda não foram objeto de deliberação desta Corte de Contas”. Contudo, fez referência ao parecer exarado por este Tribunal na Consulta n. 742476, de 16/9/2009, respondida ainda na vigência da Lei n. 11.494/2007 e citada na resposta à Consulta n. 1102367, de 24/11/2021, e a outras manifestações deste Tribunal no sentido da possibilidade de utilização de recursos do Fundeb para concessão de abono aos profissionais da educação básica.

Concluiu sua manifestação com base no parecer emitido na Consulta n. 1102367, de minha relatoria, deliberada na sessão de 24/11/2021:

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 n. 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.

De fato, as deliberações citadas pela CSDJ convergem para a possibilidade de pagamento do abono aos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb. Entretanto a dúvida do consulente aborda outros aspectos decorrentes deste pagamento que não foram tratados de explicitamente nos pareceres citados.

Ante o exposto, considero atendido o requisito previsto no art. 210-B, § 1º, V, do Regimento Interno e, portanto, constatada a observância dos pressupostos de admissibilidade, conheço da consulta.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também admito a consulta.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho.

APROVADA A ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Mérito

Conforme relatado, o consulente questiona, em síntese, sobre a classificação das despesas provenientes do pagamento de abono aos profissionais da educação básica com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb e de suas repercussões tributárias.

Sobre a matéria, adoto como fundamentação a análise efetuada de forma conjunta pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte – Cfamgbh, pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfamge e pela Coordenadoria de Análise de Contas de Governos Municipais – Cacgm, *in verbis*:

II.1. Do regime jurídico aplicável ao Fundeb e das principais regras e conceitos relacionados aos questionamentos formulados

O Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb) é um fundo especial, de natureza contábil, como consta em norma do art. 212-A da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹ (CRFB/1988), formado pelo rateio de impostos e transferências de todas as Unidades Federativas e que se destina à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais.

A Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020 – que regulamenta o novo Fundeb –, dispõe que verbas oriundas do Fundeb devem ser aplicadas em despesas relacionadas ao conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino⁴, sendo que o mínimo de 70% dos recursos anuais totais dos Fundos deve ser destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício².

O Manual de Orientação do Novo Fundeb³, visando ao esclarecimento das regras de aplicação dos recursos do Fundo, dispôs acerca de critérios para enquadramento dos pagamentos realizados no conceito de remuneração preconizado na legislação – conceito reproduzido na nota de rodapé n. 5.⁴ Para tanto, estabeleceu que verbas de caráter indenizatório – tais como auxílio-transporte e auxílio-alimentação (fl. 52, 61 e 87) – destinadas aos profissionais da educação básica, embora se enquadrem no conceito de

¹ CRFB/1988, art. 212-A - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil (...).

² Lei n. 14.113/2020, art. 25 - Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

³ BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação. Manual de Orientação do Novo Fundeb. Brasília, 2021. Disponível em: <<<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

⁴ Neste voto, trata-se da nota de rodapé de número 4.

manutenção e desenvolvimento do ensino, não devem compor o piso de 70%, uma vez que não se revestem do caráter remuneratório exigido pela legislação. Contudo, nada obsta que entrem na cota dos 30%.

Por outro lado, entendeu que as verbas de caráter remuneratório – como, por exemplo, vencimentos, 13º, adicional de férias e encargos sociais (fl. 56) – destinadas aos profissionais da educação básica podem compor o mínimo de 70% a que se refere a norma do art. 26 da Lei n. 14.113/2020.

Dentre as verbas remuneratórias comumente aceitas pela doutrina e pela jurisprudência como pertencentes ao rol de despesas do Fundeb associadas à remuneração dos profissionais de ensino, tem-se o instituto do “abono”, cerne dos questionamentos trazidos pelo consulente.

Em suma, trata-se de uma verba remuneratória⁵ que visa à complementação do montante de recursos do Fundo destinado ao pagamento dos profissionais da educação, a fim de viabilizar o atendimento, pelos entes, do piso previsto na norma do art. 26 da Lei n. 14.113/2020.

Sobre essa matéria, oportuno destacar os esclarecimentos consignados no caderno de Perguntas e Respostas sobre o novo Fundeb⁶, conforme a seguir (p. 61-63):

O abono foi uma forma de pagamento utilizada, no âmbito do Fundeb 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. Sugeria-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 (...). Por se tratar de uma prática de alguns Estados e Municípios, (...), 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 (grifou-se).

No mesmo sentido, a jurisprudência deste Tribunal tem admitido o cômputo dos abonos no percentual destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica do Fundeb, tanto no antigo regime como no novo:

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. FUNDEB. CONCESSÃO DE ABONO PARA OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO. POSSIBILIDADE. CARÁTER EXCEPCIONAL E TRANSITÓRIO. OBSERVÂNCIA DE REQUISITOS. 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 n. 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

⁵ Lei n. 14.113/2020, art. 26º, §2º - Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial (grifou-se).

⁶ BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação. Novo Fundeb: perguntas e respostas. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-programas/financiamento/fundeb/CadernodePerguntaserespostas_NovoFundeb.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

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 (Consulta TCE-MG n. 1102367, Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, 24 nov. 2021) (grifou-se).

MUNICÍPIO. PAGAMENTO DE ABONO A PROFISSIONAIS QUE ATUAM NO MAGISTÉRIO COM RECURSOS DO FUNDEB. POSSIBILIDADE, DESDE QUE AUTORIZADO POR LEI, SEJA DESVINCULADO DO SALÁRIO OU REMUNERAÇÃO E HAJA PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. (...) Diante do exposto, entendo que o pagamento de abono com recursos do FUNDEB para os profissionais que atuam no magistério deve ser autorizado pelo Poder Legislativo Municipal por intermédio de legislação local. É recomendável que os critérios específicos sobre esse pagamento constem na legislação, de acordo com o entendimento dos Poderes locais. Destaco, ainda, que o abono, atendendo às referidas recomendações do Poder Público Federal, deve ser pago em caráter excepcional, sendo desvinculado do salário ou remuneração, e que todo e qualquer pagamento deve possuir previsão adequada de dotações orçamentárias, na forma da lei, o que exige a participação do Poder Legislativo (Consulta TCE-MG n. 742476, Relator: Conselheiro Antônio Carlos Andrada, 16 set. 2009).

MUNICÍPIO. FUNDEB. REPASSE DE VERBAS. APLICAÇÃO DE 60% DOS RECURSOS. I. AUMENTO REAL DA REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PERÍODO DE VEDAÇÃO ELEITORAL. IMPOSSIBILIDADE. II. CONCESSÃO DE ABONO OU GRATIFICAÇÃO AO PROFESSORES DO ENSINO BÁSICO DA REDE PÚBLICA. POSSIBILIDADE, DESDE QUE AUTORIZADO POR LEI APROVADA 180 DIAS ANTES DAS ELEIÇÕES E COM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. (...) 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 (Consulta TCE-MG n. 751530, Relatora: Conselheira Adriene Andrade, 25 nov. 2009) (grifou-se)

Após esse levantamento inicial, passa-se, à análise dos questionamentos realizados pelo consulente.

II.2. Da natureza jurídica do abono do Fundeb e de seu enquadramento como verba remuneratória

O consulente formulou a seguinte questão:

Para o pagamento do abono FUNDEB deve se considerar esta verba como remuneratória ou indenizatória? (...) Entrará no cômputo do FUNDEB70 é abono pecuniário?

Conforme propugnado no item anterior, o abono pago aos profissionais da educação básica, por disposição expressa da Lei n. 14.113/2020, deve ser considerado verba remuneratória para fins de enquadramento no índice de 70% do art. 26:

Art. 26 - Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

§1º - Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: (...) I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro

ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes; (...)

§2º - Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial (grifou-se).

No mesmo sentido, dispõem o caderno de Perguntas e Respostas sobre o novo Fundeb e a jurisprudência desta Corte de Contas, em passagens reproduzidas no item anterior.

Ante o exposto, conclui-se que o abono pago aos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb possui natureza remuneratória, devendo ser enquadrado no índice de 70% do art. 26 da Lei n. 14.113/2020.

II.3. Da incidência de imposto de renda sobre o pagamento de abono com recursos do Fundeb

O consulente formulou a seguinte questão:

Caso seja considerada como indenizatória esta despesa terá incidência de IRRF?

Em que pese a análise do item anterior ter concluído acerca do caráter remuneratório do pagamento de abono com recursos do Fundeb aos profissionais da educação básica e apesar de o questionamento do consulente ter se restringido à eventualidade de o abono possuir natureza indenizatória, entendese pertinente, para fins de completude da presente análise, tecer considerações acerca da incidência de imposto de renda sobre o pagamento de abono.

O imposto sobre a renda e sobre proventos de qualquer natureza é de competência da União⁷. Contudo, tratando-se de renda oriunda de pagamentos realizados por outro ente da federação, o produto de sua arrecadação pertence ao respectivo ente⁸. Para fins do presente estudo, pode-se sintetizar que o imposto tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica de renda oriunda do trabalho que consubstancie acréscimo patrimonial⁹, podendo a lei atribuir à fonte pagadora da renda a responsabilidade pela retenção e recolhimento do produto de sua arrecadação¹⁰.

Importante destacar que o imposto de renda incide sobre qualquer ganho que implique acréscimo patrimonial do contribuinte. Nesse sentido, as verbas recebidas pelo trabalhador como contrapartida ao serviço prestado devem compor a base de cálculo do imposto sobre a renda, em decorrência de sua natureza remuneratória.

Contrario sensu, as verbas de natureza indenizatória não ensejam o recolhimento de imposto de renda, uma vez que sinalizam mera recomposição patrimonial em relação a despesas que o trabalhador incorreu no curso do trabalho prestado. Por consequência, não

⁷ CRFB/1988, art. 212-A - Compete à União instituir impostos sobre: (...) III - renda e proventos de qualquer natureza.

⁸ CRFB/1988, art. 157 - Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

CRFB/1988, art. 158 - Pertencem aos Municípios: I - produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

⁹ Lei n. 5.172/1966, art. 43 - O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica: I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos; II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

¹⁰ Lei n. 5.172/1966, art. 45, parágrafo único - A lei pode atribuir à fonte pagadora da renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo imposto cuja retenção e recolhimento lhe caibam.

sinalizam nenhum tipo de acréscimo contratual e não ensejam a cobrança do imposto. Nesse sentido:

A extensão dos termos “renda” e “proventos de qualquer natureza” dá o contorno do que pode ser tributado e do que não pode ser tributado a tal título. De fato, na instituição do imposto de renda e proventos de qualquer natureza, o legislador ordinário não pode extrapolar a amplitude de tais conceitos, sob pena de inconstitucionalidade. A renda é o acréscimo patrimonial produto do capital ou do trabalho. Proventos são os acréscimos patrimoniais decorrentes de uma atividade que já cessou. “Acréscimo patrimonial”, pois, é o elemento comum e nuclear dos conceitos de renda e de proventos, ressaltado pelo próprio art. 43 do CTN na definição do fato gerador de tal imposto, conforme se verá adiante (...). Está bastante sedimentada, ainda, a jurisprudência no sentido de que as indenizações não ensejam a incidência de imposto de renda. Isso porque não implicam acréscimo patrimonial, apenas reparam uma perda, constituindo mera recomposição do patrimônio¹¹ (grifou-se).

(...) renda é disponibilidade de riqueza nova, havida em dois momentos distintos. (...) é o acréscimo patrimonial experimentado pelo contribuinte, ao longo de um determinado período. Ou, ainda, é o resultado positivo de uma subtração que tem, por minuendo, os rendimentos brutos auferidos pelo contribuinte, entre dois marcos temporais, e, por subtraendo, o total- das deduções e abatimentos, que a Constituição e as leis que com ela se afinam permitem fazer, (...) tanto a renda quanto os proventos de qualquer natureza pressupõem ações que revelem mais-valias, isto é, incrementos na capacidade contributiva. Só diante de realidades econômicas novas, que se incorporam ao patrimônio da pessoa, é que podemos juridicamente falarmos renda ou proventos de qualquer natureza¹² (grifou-se).

O conceito jurídico mais adequado de renda é o de acréscimo patrimonial, englobando os ganhos de capital, exceto as transferências de renda, tais como doações e heranças, segundo o ordenamento jurídico constitucional de 1988. (...) Quaisquer limitações temporais ou quantitativas com relação às despesas e provisões devem guardar estrita compatibilidade com a teoria do acréscimo patrimonial e com a atividade do contribuinte, sob pena de serem inconstitucionais, por violarem o conceito jurídico de renda, por implicarem tributação direta ou indireta do capital e não do seu efetivo acréscimo e por afrontarem a capacidade contributiva do sujeito passivo da obrigação tributária, além de mitigarem ou anularem a rígida discriminação da competência tributária entre União, Estados e Municípios¹³ (grifou-se).

Também, a jurisprudência segue essa mesma linha:

DIREITO TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA. VERBAS TRABALHISTAS RECEBIDAS EM RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. RENDIMENTOS RECEBIDOS ACUMULADAMENTE. RE 614.406/RS. IMPOSTO DE RENDA NÃO INCIDENTE SOBRE VERBAS INDENIZATÓRIAS. PRECEDENTES.

RECURSOS DE APELAÇÃO DESPROVIDOS. (...) 3 - Com relação ao imposto de renda, nos termos do art. 43, do CTN, o recebimento de valores decorrentes de decisão judicial, em regra, se sujeita à incidência de Imposto de Renda, por configurar acréscimo patrimonial. 4 - Não são passíveis de incidência do imposto de renda os valores recebidos a título de juros de mora acrescidos às verbas definidas em ação judicial, por constituírem indenização pelo prejuízo resultante de um atraso culposo no pagamento de determinadas parcelas. 5 - A jurisprudência reconhece que o

¹¹ PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. Impostos Federais, Estaduais e Municipais. 5ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 47-50.

¹² CARRAZA, Roque Antônio. A Natureza Meramente Interpretativa do Art. 129 da Lei n. 11.196/2008, o Imposto de Renda, a Contribuição Previdenciária e as Sociedades de Serviços Profissionais. Revista Dialética de Direito Tributário v. 154, p. 109-117, 2008.

¹³ ROLIM, João Dácio. O Conceito Jurídico de Renda e Proventos de Qualquer Natureza: Alguns Casos Concretos, Adições e Exclusões ao Lucro Real. Revista de Direito Tributário v. 67, p. 215-225, 1996.

pagamento de verbas rescisórias de natureza indenizatória, independente do contexto (rescisão, demissão voluntária ou aposentadoria incentivada), não serão sujeitas à incidência do imposto de renda. 6 - Na hipótese, o autor deixou de receber verbas trabalhistas na época própria, recebendo-as apenas após o trânsito em julgado de reclamatória trabalhista, tratando-se, portanto, de verba indenizatória. 7 - A jurisprudência é firme no sentido de que o auxílio alimentação possui natureza alimentar, o que afasta a incidência de imposto de renda. Precedentes citados. 8 - Recursos de apelação desprovidos. (TRF-3, 3ª Turma. ApCiv: 00049611920154036311 SP, Relator: Desembargador Federal Antonio Carlos Cedenho, 3 jul. 2020) (grifou-se).

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. VERBAS RECEBIDAS EM RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. DISCRIMINAÇÃO DAS VERBAS. NATUREZA SALARIAL E INDENIZATÓRIA. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. 1 - É certo que o imposto de renda, nos termos do art. 43 do CTN, tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica: I) de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos; II) de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior. 2 - O pagamento recebido pelo autor corresponde, em princípio, a uma prestação em dinheiro e não à reparação de um dano, não possuindo natureza indenizatória, ainda que recebido em situação de rescisão de contrato de trabalho. Impõe-se, portanto, analisar os valores que compõem o pagamento recebido. 3 - Em petição de ID 111814457 – Fls. 231/235, o autor junta aos autos cópia da discriminação de verbas e atualização do INSS e IR. Ao contrário do que alega a apelante, esse documento foi apresentado pela empresa reclamada para discriminar as verbas que compunham o acordo, em cumprimento à decisão judicial, nos autos da reclamação trabalhista. 4 - Da planilha, é possível inferir que da totalidade do valor acordado pelas partes, as verbas de natureza salarial (salários e 13º salários) correspondiam à R\$ 47.685,39, enquanto as de natureza indenizatória (férias indenizadas, FGTS e juros), correspondiam ao valor de R\$ 42.357,17. 5 - No entanto, da leitura de referida planilha percebe-se que a base de cálculo utilizada para calcular o imposto de renda devido extrapolou os valores das verbas de natureza salarial que compunham o acordo. Portanto, o autor faz jus à restituição do imposto recolhido a maior, a ser apurado em liquidação de sentença. 6 - Apelação não provida. (TRF-3, 4ª Turma. ApCiv: 00036501520044036105 SP, Relator: Desembargador Federal Marli Marques Ferreira, 1º jun. 2020) (grifou-se).

Da mesma forma, a Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas da Bahia se manifestou sinalizando o mesmo entendimento:

CONSULTA. APLICABILIDADE DO ART. 7º, § ÚNICO DA LEI Nº 14.057. EFEITOS *EX NUNC* DA NORMA. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DO ABONO AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO, COM RECURSOS ADVINDOS DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEE, SOMENTE AOS MUNICÍPIOS QUE RECEBERAM TAIS VERBAS APÓS O INÍCIO DA VIGÊNCIA DA LEI. CÔMPUTO NO CÁLCULO DO LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL DA LRF. ENTENDIMENTO PELA NECESSIDADE DE DESCONTO DE IR NA FONTE. RECOMENDAÇÃO DE EDIÇÃO DE LEI DISCIPLINADORA DO PAGAMENTO DO ABONO. (...) b) Tendo em vista tratar-se, o abono a ser destinado aos profissionais do magistério público, em virtude do quanto disposto no artigo 7º, § único, da Lei nº 14.057/2020, de parcela de caráter remuneratório, tal montante deve ser incluído no cálculo do limite de despesas com pessoal previsto na LRF c) Entende esta Assessoria Jurídica que o pagamento do abono previsto no artigo 7º, §º único, da Lei nº 14057/2020, por se revestir de natureza remuneratória, deve compor a base de cálculo, para efeito da incidência de Imposto de Renda. No entanto, considera-se prudente levar tal questionamento ao conhecimento da Secretaria da Receita Federal, órgão que possui competência para apreciação da matéria (Consulta TCM-BA n. 05421e21, Parecer n. 00620-21, 14 abr. 2021) (grifou-se).

Ante o exposto, considerando-se a natureza remuneratória do abono pago aos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb, conclui-se pela incidência de imposto de

renda sobre o montante e pela necessidade de o ente pagador realizar a respectiva retenção na fonte.

Dessa forma, em consonância com a análise das Unidades Técnicas, entendo que o abono pago aos profissionais da educação básica em efetivo exercício com recursos do Fundeb possui natureza remuneratória e, portanto, incide imposto de renda sobre tal pagamento. Além disso, entendo que as despesas relativas ao pagamento do referido abono compõem o percentual mínimo de aplicação de 70% dos recursos do referido fundo de que trata o *caput* do art. 26 da Lei n. 14.113/2020.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em preliminar, conheço da consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no art. 210-B, § 1º, incisos I a V, do Regimento Interno deste Tribunal.

No mérito, voto para que seja fixado prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

- a) o abono pago aos profissionais da educação básica em efetivo exercício com recursos do Fundeb, nos termos do § 2º do art. 26 da Lei n. 14.113/2020, possui natureza remuneratória;
- b) incide imposto de renda sobre o pagamento do abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício com recursos do Fundeb, tendo em vista a sua natureza remuneratória, devendo o órgão ou entidade responsável por tal pagamento promover a retenção do referido imposto na fonte, nos termos da legislação tributária aplicável à espécie;
- c) as despesas relativas ao pagamento do abono aos profissionais da educação básica em efetivo exercício com recursos do Fundeb compõem o percentual mínimo de aplicação de 70% dos recursos do referido fundo de que trata o *caput* do art. 26 da Lei n. 14.113/2020.

Após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL CRISTINA ANDRADE MELO.)

* * * * *

sb/rp

