



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E PARECERES

PARECER n. 00768/2021/CONJUR-MJSP/CGU/AGU

NUP: 08020.007514/2020-11

INTERESSADOS: SECRETARIA DE GESTÃO E ENSINO EM SEGURANÇA PÚBLICA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA

I - Conforme entendimento do Ministério da Economia, veiculado pela Nota Técnica SEI nº 16099/2021/ME, as despesas com pagamento de hora-aula a servidores estaduais que atuam como instrutores ou professores são classificadas como despesas correntes, no Grupo de Natureza de Despesa – GND 3 - outras despesas correntes;

II - Não se caracterizam, portanto, como despesa de pessoal;

III - Desse modo, não incide a vedação prevista no inc. I, §3º do art. 5º da Lei nº 13.756/2018, que veda a utilização de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública em "*despesas e encargos sociais de qualquer natureza, relacionados com pessoal civil ou militar, ativo, inativo ou pensionista*".

IV - Conclusão pela possibilidade de aplicação de recursos transferidos na modalidade fundo a fundo para o custeio de "hora aula/instrutória".

I – RELATÓRIO

1. A Diretoria de Gestão da Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública – SEGEN, deste Ministério da Justiça e Segurança Pública, encaminha o OFÍCIO Nº 209/2021/DIGES/SEGEN/MJ (14652299), em que submete ao exame desta Consultoria Jurídica a seguinte dúvida jurídica: "*estariam os Entes Federados incidindo (sic) no descumprimento do inciso I do § 3º do art. 5º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, caso utilizem os recursos transferidos na modalidade fundo a fundo para o pagamento ao servidor estadual efetivo em razão de hora aula/instrutória ou outra espécie de retribuição pecuniária equivalente, cujo não pagamento inviabilize a consecução das ações estritamente voltadas aos eixos de financiamento propostos, bem como impossibilite o atingimento dos resultados e impactos finalísticos previstos quando da implementação dos planos propostos pelos Estados e o Distrito Federal?*"

2. Em um breve relato histórico, esta Coordenação-Geral de Estudos e Pareceres - CGEP já teve oportunidade de se manifestar sobre a consulta ora analisada, que, em resumo, pretende esclarecer a possibilidade (ou não) de pagamento de Hora-Aula aos servidores do corpo docente do Instituto de Ensino de Segurança do Pará - IESP que atuam como instrutores/professores, nas ações de capacitação previstas no respectivo Plano de Ação com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

3. A princípio, concluiu-se pela caracterização de "pagamento ao servidor efetivo em razão de hora aula" como "despesas com pessoal", o que atrairia a vedação prevista no inciso I do § 3º do art. 5º da Lei 13.756/2018, nos termos expostos no PARECER n. 01530/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (SEI, 13917234; seq. 3) – devidamente aprovado, e assim ementado:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS. FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEI Nº 13.756/2018. PORTARIA MJSP Nº 629, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2020. PORTARIA MJSP Nº 630, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2020. LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. DECRETO Nº 9.745/2019. DESPESA COM PESSOAL. NECESSIDADE DE CONSULTA AO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTABILIDADE FEDERAL.

1. O art. 5º, §3º, inciso I, da Lei nº 13.756, de 2018, estabelece que é vedada a utilização de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública em "despesas e encargos sociais de qualquer natureza, relacionados com pessoal civil ou militar, ativo, inativo ou pensionista".

2. A teor do art. 18, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000, "entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência."

3. Nos termos do art. 49 do Anexo I ao Decreto nº 9.745/2019, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia é o órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, a quem cumprem ser remetidos os autos para a análise dos questionamentos específicos apresentados.

4. No entanto, uma vez cientificado do opinativo, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MJSP sugeriu o encaminhamento de consulta "(...) ao Ministério da Economia, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e do Sistema de Orçamento Federal, acerca dos questionamentos específicos apresentados nos presentes autos, quanto à possibilidade de aplicação de recursos transferidos na modalidade Fundo a Fundo (FaF) para pagamento ao servidor efetivo em razão de hora aula ou gratificação por encargo de curso ou concurso, quando destinado à ação de capacitação cujo não pagamento inviabilize a consecução das ações estritamente voltadas aos eixos de financiamento propostos, bem como impossibilite o atingimento dos resultados e impactos finalísticos previstos quando da implementação dos planos propostos pelos estados e o Distrito Federal."

5. O Ministério da Economia, por sua vez, por intermédio de sua Secretaria Especial de Fazenda, manifestou-se pela Nota Técnica SEI nº 16099/2021/ME (SEI, 14513838), que chegou às seguintes conclusões:

"Diante do exposto, atendo-se estritamente às questões orçamentárias de competência desta Secretaria de Orçamento Federal, conclui-se que as despesas com pagamento de hora-aula a servidores estaduais que atuam como instrutores ou professores são classificadas como despesas correntes, no Grupo de Natureza de Despesa – GND 3 - outras despesas correntes. Quanto à avaliação sobre a possibilidade ou não de utilização dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para pagamento, na modalidade fundo a fundo, dessas despesas, ressalta-se que extrapola as competências desta SOF, cabendo ao gestor responsável pela administração dos recursos do FNSP avaliar a oportunidade e conveniência, bem como a legalidade da aplicação dos recursos do FNSP para o custeio dessas despesas."

6. Considerando, pois, uma possível divergência de entendimentos entre o Parecer Nº 1530/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU e a Nota Técnica SEI nº 16099/2021/ME, o processo foi novamente encaminhado a esta Coordenação-Geral.

7. Ato contínuo, o expediente foi distribuído, novamente, a esta Coordenação-Geral de Estudos e Pareceres.
8. Era o que cabia relatar. Passo à análise.

II – ANÁLISE JURÍDICA

9. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, trata do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), fundo especial de natureza contábil, instituído pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e que tem por objetivo garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, na forma estabelecida no art. 2º.

10. O art. 5º da Lei elenca as áreas de aplicação dos recursos do FNSP, vedando, em seu § 3º, a sua destinação para “*despesas e encargos sociais de qualquer natureza, relacionados com pessoal civil ou militar, ativo, inativo ou pensionista*”; e, “*unidades de órgãos e de entidades destinadas exclusivamente à realização de atividades administrativas.*”

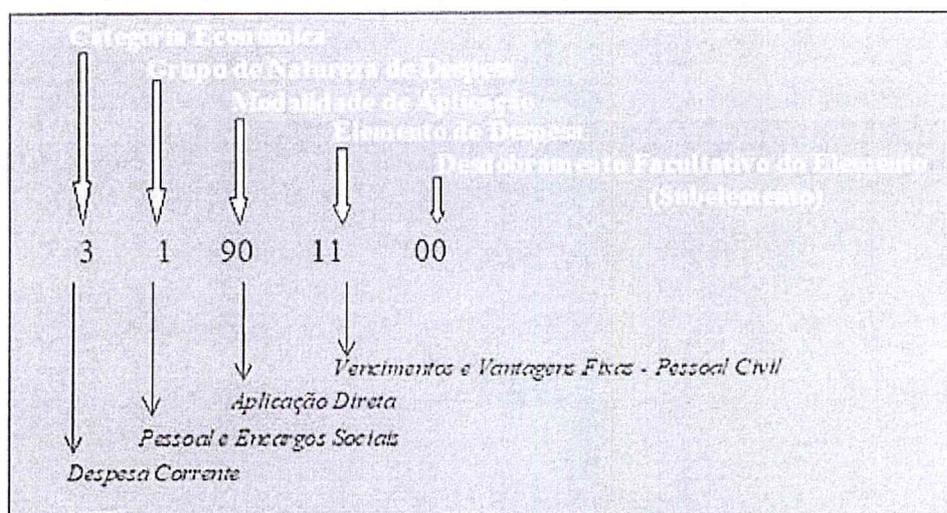
11. No entanto, o Ministério da Economia, Pasta competente para analisar matérias referentes a administração financeira e contabilidade públicas e que atua como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e do Sistema de Orçamento Federal, manifestou-se pela classificação do pagamento de hora-aula a servidores estaduais que atuam como instrutores ou professores como despesas correntes, no Grupo de Natureza de Despesa – GND 3 - outras despesas correntes.

12. O Manual Técnico de Orçamento 2021, da Secretaria de Orçamento Federal^[1], é um instrumento de apoio aos processos orçamentários da União, objetivando o seu aprimoramento contínuo.

13. Na classificação da Despesa, o Manual adota a seguinte divisão, em razão da sua natureza:

1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º
Categoria Econômica	Grupo de Natureza da Despesa	Modalidade de Aplicação	Elemento de Despesa	Subelemento			

Exemplo: código “3.1.90.11.00”, segundo o esquema abaixo:



14. O Grupo de Natureza de Despesa – GND “é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado a seguir”;

CÓDIGO	GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA

1	Pessoal e Encargos Sociais
2	Juros e Encargos da Dívida
3	Outras Despesas Correntes
4	Investimentos
5	Inversões financeiras
6	Amortização da Dívida

15. O grupo de **Pessoal e Encargos Sociais** refere-se a “Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.”

16. Já o grupo de **Outras Despesas Correntes** trata de “Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.”

17. Como pode se observar, despesas de pessoal e encargos sociais não se confundem com outras despesas correntes, sendo duas classificações autônomas e distintas.

18. Nesse sentido, o Ministério da Economia, órgão competente para regulamentar o tema de Contabilidade Fiscal, foi claro ao afirmar que *as despesas com pagamento de hora-aula a servidores estaduais que atuam como instrutores ou professores são classificadas como despesas correntes, no Grupo de Natureza de Despesa – GND 3 - outras despesas correntes.*

19. Considerando-se, portanto, que o pagamento de hora-aula não se classifica como Despesa de Pessoal e Encargos Sociais não se deve aplicar a vedação prevista no § 3º, do art 5º da Lei nº 13.756, de 2018, e no inc. X do art. 167 da Constituição.

20. No caso do Instituto de Ensino de Segurança do Pará – IESP, cabe destacar que, conforme previsto na Lei Paraense nº 6.257, de 17 de novembro de 1999, trata-se de “*unidade de ensino com gestão própria, autonomia didática, científica e disciplinar; mantido pela Secretaria Executiva de Segurança Pública do Estado do Pará, com a finalidade de promover a formação e a qualificação de recursos humanos destinados às atividades de proteção dos cidadãos quanto à segurança e a riscos coletivos, por intermédio das atividades de ensino, pesquisa e extensão.*” (art. 1º)

21. De acordo com a Resolução nº 012/99 – CONSEP, que aprova o Estatuto do IESP, seu corpo docente é constituído por todos os professores vinculados às Unidades Acadêmicas, compreendidas como as Academias ou Escolas existentes na Polícia Civil, na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar, ou outras que venham a ser criadas nos órgãos estaduais integrantes da Área de Defesa Social, às quais competirá o controle de conteúdo acadêmico, a seleção de professores, a coordenação da programação de pesquisa e das atividades complementares.

22. Como pode-se observar, o IESP não possui corpo docente próprio; a Resolução nº 149/2015- CONSUP, a propósito, trata da forma de contratação de docentes/monitores pelos órgãos que integram o Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Pará, dentre os quais se inclui o IESP, determinando que o cadastro de professores será composto por todos aqueles que se credenciarem na forma dos editais de credenciamento.

23. Desse modo, o pagamento da hora-aula não se propõe ao pagamento de vencimentos ou salários a servidores públicos (o que se insere como despesa de pessoal), mas pretende remunerar a jornada de professores que não pertencem ao quadro de servidores do IESP.

24. Por fim, cabe registrar que a própria Lei nº 13.756, de 2018, traz previsão expressa sobre a possibilidade de destinação dos recursos do FNSP para a “*capacitação de profissionais da segurança pública e de pericia técnico-científica*” (inc. VI do art. 5º). Doravante, a hora-aula é um critério normativo para aferir o salário-hora do professor, tendo fins estritamente acadêmicos para capacitação.

III – CONCLUSÃO

25. Ante o exposto, considerando-se que o pagamento de hora-aula é classificado como despesa corrente, no Grupo de Natureza de Despesa – GND 3 - outras despesas correntes, não incidindo a vedação prevista no inc. I, §3º do art. 5º da Lei nº 13.756/2018, e no inc. X do art. 167 da Constituição da República, conclui-se pela possibilidade de aplicação de recursos transferidos na modalidade fundo a fundo para o custeio de “hora aula/instrutoria”, pelas razões acima expostas.

À consideração.

LAYLA KABOUDI
Advogada da União
Coordenadora-Geral de Estudos e Pareceres

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08020007514202011 e da chave de acesso 4df88f56

Documento assinado eletronicamente por LAYLA KABOUDI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 676319688 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LAYLA KABOUDI. Data e Hora: 12-07-2021 10:44. Número de Série: 18233698805100183138763816850. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
