

## ESCLARECIMENTOS SOBRE OS PRECATÓRIOS DO FUNDEF

### 1. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14/1996.

Com a Emenda Constitucional nº 14, de 14 de setembro de 1996, a educação no Brasil passou a ser política de Estado, foram definidas novas diretrizes para a educação e definida estrutura de financiamento do ensino fundamental para todo o País.

A essência das mudanças introduzidas, à época, consta do § 1ª do art. 211 da Constituição, inserido pela referida Emenda. Eis:

Art. 211.

§ 1º. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios.

Em decorrência, foi editada a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional.

O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, incluído pela EC nº 14/1996, também instituiu o FUNDEF, art. 5º.

Art. 60. Nos dez primeiros anos de promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º. A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, instituído pelo § 1º do art. 60 do ADCT, transcrito acima, estabelecendo a estrutura de financiamento do ensino fundamental público do País, pela subvinculação de uma parcela dos recursos destinados à educação, ao ensino fundamental.

Ainda no art. 60 § 2º do ADCT, foram definidas as fontes de recursos, das quais 15% dos principais impostos formariam o FUNDEF, assim como, constou expressamente no § 3º.

§ 3º. A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Portanto, foi determinado um *quantum* mínimo nacional por aluno, com a consequente complementação da União, para atender a finalidade redistributiva da instituição do fundo em âmbito nacional.

O Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, que regulamentou disposições da Lei nº 9.424/1996 e estabeleceu, no art. 3º:

Art. 3º. Compete ao Ministério da Fazenda efetuar o cálculo da complementação anual devida pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério em cada Estado e no Distrito Federal.

Assim como era o FUNDEF, dirigido ao ensino fundamental, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Do mesmo modo que vigorou o FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996, o FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2007, também é temporário, está previsto para vigorar até 31/12/2020.

Um fundo pode ser definido como o produto de receitas específicas que, por lei, vincula-se à realização de determinados objetivos, conforme previsto no art. 71 da Lei Federal nº 4.320/1964, sujeitos, obrigatoriamente, aos controles interno e externo (Tribunal de Contas, Poder Legislativo, Ministério Público e população em geral).

## 2. COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF

Atualmente está bem definido pela Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007 – Lei do FUNDEB – a complementação da União ao Fundo, mas quando da vigência do FUNDEF houve questionamentos sobre os cálculos feitos para os recursos da complementação da União ao referido fundo.

Na época de vigência do FUNDEF, a União, entendendo que os fundos seriam de natureza meramente contábil e independentes entre si (razão pela qual deveriam ser calculados conforme critérios unicamente regionais), findou por efetuar a complementação com base em coeficientes regionais, e não no Valor Médio Anual por Aluno (VMAA).

Na verdade, sem a complementação da União, haveria a redistribuição apenas entre Entes do mesmo Estado, perdendo o caráter de equalização dos recursos em âmbito nacional para melhoria da educação básica.

## 3. ORIGEM DOS PRECATÓRIOS

Diversos Municípios, sobretudo do Nordeste, ingressaram em juízo e tiveram êxito nas ações, mediante as quais, a União Federal foi condenada a adotar o VMAA para fins de complementação dos recursos do FUNDEF, conforme previsto no art. 6º, § 1º da Lei nº 9.424/96 e restituir às Edilidades as diferenças devidas em razão dos repasses a menor, decorrentes do erro de cálculo do VMAA.

Passados cerca de 10 anos, transitaram e julgados as ações, cujas sentenças resultaram em precatórios que estão sendo pagos aos Municípios que lograram êxito, pela União.

#### 4. APLICAÇÃO DA RECEITA DECORRENTE DOS PRECATÓRIOS

Ao receber os recursos surgiram dúvidas nos municípios beneficiários a respeito da correta aplicação dos recursos oriundos dos precatórios, que diferentemente dos recursos do FUNDEF, têm origem em dotações do Orçamento da União para pagamento de precatórios judiciais.

Nesse sentido, repercutiu decisão da Ministra Carmen Lúcia, presidente do Supremo Tribunal Federal, sobre a SUSPENSÃO DE LIMINAR – SL 1050, relativa a decisão do Tribunal Regional Federal 5ª Região, que determinou o bloqueio de contas do Município de Fortaleza, a pedido do Sindicato dos Servidores Municipais de Educação de Fortaleza, noticiada no sítio eletrônico do STF:

“Notícias STF Terça-feira, 11 de outubro de 2016.

##### **Decisão impede bloqueio de R\$ 205 milhões das contas de Fortaleza (CE)**

Decisão da presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministra Carmen Lúcia, impediu o bloqueio de R\$ 205 milhões das contas do município de Fortaleza (CE), decorrente de disputa judicial com os professores da rede municipal.

**Segundo o entendimento proferido na Suspensão de Liminar (SL) 1050, o bloqueio ameaça a promoção de políticas públicas essenciais, em prejuízo da população local.**

“Não parece razoável que, enquanto se aguarda o deslinde da questão de fundo, alusiva à destinação dos recursos oriundos de execução promovida contra a União, possam ficar esses valores bloqueados em contas de titularidade do município, ao invés de serem aplicados na consecução de políticas públicas de interesse da comunidade local”, afirma.

A ministra também observou que os destinatários dos recursos em disputa, os professores municipais, em princípio deveriam receber eventuais valores atrasados pela sistemática geral de quitação de débitos da fazenda pública – ou seja, por precatório ou requisição de pequeno valor. O bloqueio atinge contas municipais com destinação vinculada, inclusive verbas do próprio Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), podendo trazer grave risco de lesão à economia e à ordem pública e prejudicar a capacidade de gestão do município.

##### **O caso**

Na disputa, o sindicato que representa servidores da educação e cultura no Ceará (Apeoc) obteve liminar no Tribunal Regional

Federal da 5ª Região (TRF-5) determinando o bloqueio de R\$ 205 milhões das contas do município de Fortaleza. Os recursos são referentes a parte de uma condenação da União em R\$ 361 milhões por parcelas atrasadas do Fundeb, dos anos de 2005 e 2006.

O sindicato demanda o cumprimento de vinculação de 60% dos valores devidos do fundo ao pagamento de professores da educação básica. Já o município alega que os recursos são de natureza indenizatória. Argumenta que os valores se destinam a ressarcir o município por recursos próprios despendidos durante os anos de 2005 e 2006, devido à insuficiência dos repasses feitos pela União na época. São, portanto, valores desvinculados e de livre destinação.

#### **Plausibilidade**

Em sua decisão, a ministra Cármen Lúcia ponderou que a validade da argumentação do município quanto à natureza indenizatória das verbas não pode ser aferida de forma definitiva pela via da suspensão de liminar, por exigir vasta avaliação de provas e a apreciação do tema de fundo da disputa. No entanto, seu teor sugere a plausibilidade da argumentação apresentada pelo município”.

Após a decisão relativa ao SL 1050, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através do Ofício Circular nº 011/2016 – TCE-PE/PRES, de 9 de novembro de 2016, emitiu um ALERTA DE RESPONSABILIZAÇÃO, abaixo transcrito, aos Municípios que receberam recursos dos referidos precatórios.

Eis:

“Envio ofício circular para ALERTA DE RESPONSABILIZAÇÃO, com fulcro no art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, recomendando aos atuais prefeitos que não utilizem os recursos decorrentes de precatórios do extinto FUNDEF, até ulterior manifestação de mérito do STF ou orientação do MPF sobre a existência de vinculações legais na destinação destes recursos. Fica Vossa Excelência ciente das consequências da não adoção desta cautela, não podendo ser alegado posteriormente desconhecimento do tema, ficando sujeito, inclusive, às eventuais penalidades de rejeição de contas, condenação do ressarcimento ao erário e multa, quando do julgamento das contas anuais de gestão, bem como remessa de cópia do processo ao Ministério Público Federal, para fins de eventual propositura de ações de improbidade e penal”.

Em Sessão de 23 de agosto de 2017 o Pleno do Tribunal de Contas da União emitiu o Acórdão Nº 1.824/2017, que trata dos Precatórios do FUNDEF, onde determina que os recursos terão “9.2.2.2. **Utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT**”.

Texto integral do art. 21 da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007:

Art. 21. 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 como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O atual Prefeito do Município de Vertentes, ao receber recursos dos precatórios, fez consulta ao TCE-PE que foi apreciada, tendo o Tribunal Pleno, em sessão ordinária realizada em 18 de abril de 2018, emitido nos autos do Processo TCE-PE Nº 1751541-5, o ACÓRDÃO Nº 0353/18, com o seguinte teor:

**PROCESSO TCE-PE Nº 1751541-5**  
**SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 18/04/2018**  
**CONSULTA**  
**UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE VERTENTES**  
**INTERESSADO: Sr. ROMERO LEAL FERREIRA – PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VERTENTES**  
**RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO**  
**ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO**  
**ACÓRDÃO T.C. Nº 0353/18.**

**VISTOS**, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1751541-5,

**ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em **RESPONDER** ao consulente, para os quatro questionamentos, nos seguintes termos:

Os recursos federais, decorrentes da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser utilizados de forma exclusiva na destinação prevista no artigo 21 da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no artigo 60 do ADCT, ou seja, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, sendo certo que sua aplicação não está limitada ao exercício financeiro

em que tiverem sido creditados. Ademais, por se tratar de receita de natureza extraordinária, não tributária, não incide sobre tais recursos subvinculações, mormente aquela prevista no artigo 22 da Lei nº 11.494/2007, considerando que essas têm como base as receitas ordinárias estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 53/2007 e pela Lei nº 11.494/2007.

Recife, 20 de abril de 2018.

Conselheiro Marcos Loreto – Presidente

Conselheiro Carlos Porto – Relator

Conselheira Teresa Duere

Conselheiro Valdecir Pascoal

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior

Conselheiro João Carneiro Campos

Presente: Dra. Germana Laureano – Procuradora-Geral

Como pode ser observado no Acórdão Nº 0353/18, os recursos serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 21, transcrito acima, sendo certo que sua aplicação não está limitada ao exercício.

No entendimento do TCE-PE, a subvinculação a sessenta por cento dos recursos aos profissionais de magistério, de que trata o art. 22 da Lei nº 11.494/2007, não incide sobre os recursos dos precatórios, por se tratar de receita extraordinária, conforme o referido Acórdão do TCE-PE

Sendo o Município de Vertentes jurisdicionado do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, cabe ao Prefeito cumprir suas determinações, para não incorrer nas penalidades indicadas no Alerta de Responsabilização.

O Relatório do Conselheiro Carlos Porto, Relator do processo TCE-PE nº 1.751.541-5, disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco [www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br), está bem fundamentado em decisões judiciais e posicionamento do Tribunal de Contas da União (Processo TC nº 005.506/2017-4 – Acórdão 1.824/2017), tendo destacando às folhas 9 a 11, manifestação expressa do Supremo Tribunal Federal, cujo trecho vai transcrito abaixo:

Em **06/09/2017**, ou seja, duas semanas após o julgamento do TCU antes mencionado, o STF (Supremo Tribunal Federal), debatendo as Ações Cíveis Originárias (ACO's) 648, 660, 669 e 700, ajuizadas, respectivamente, pelos Estados da Bahia, do Amazonas, de Sergipe e do Rio Grande do Norte, por maioria de votos do Plenário, julgando

procedente tais ações, condenou a União ao pagamento da suplementação de verbas do Fundef entre 1998 e 2007 (quando o Fundef foi substituído pelo Fundeb), além de ter estabelecido que os recursos recebidos retroativamente deverão ser destinados exclusivamente à educação. Naquela ocasião, o Plenário autorizou os ministros a decidirem monocraticamente em novas ações sobre a mesma matéria.

A Ação Cível Originária ajuizada pelo Estado de Pernambuco contra a União sobre a matéria ora em tela (ACO 658) foi apreciada de forma monocrática pela Ministra Rosa Weber, em **18/09/2017**, cujos termos adiante transcrevemos, para que se tenha um panorama do desfecho de tal matéria no âmbito judicial:

Esta Suprema Corte, em recente julgamento realizado pelo Plenário aos 06.9.2017 nas ACOs 648, 660, 669 e 700 - todas de relatoria do Ministro Marco Aurélio -, deliberou sobre a mesma matéria tratada nestes autos, sedimentando entendimento que reproduzo nos seguintes termos, conforme constante na certidão de julgamento:

“O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, que redigirá o acórdão, julgou parcialmente procedente a ação, para **condenar a parte Ré ao pagamento indenizatório da diferença entre os valores de complementação devidos orçados com fundamento no Decreto 2.264/1997 e na fórmula de cálculo apresentada pela parte Autora, durante os exercícios financeiros de 1998 a 2007, mantida a vinculação da receita, mesmo em caráter destinatário, à educação, e, como consectários legais, determinou a incidência dos índices de atualização monetária e juros moratórios os fixados no Manual de Cálculos da Justiça Federal (atual Resolução 267 de 2013 do Conselho da Justiça Federal), sobre as parcelas até 2009, a partir de quando o débito deve ser corrigido nos termos do artigo 1º-F da Lei 9.494/97 (com a redação da Lei 11.960/09), honorários advocatícios deverão ser fixados após a realização do cálculo aritmético, pro força do inciso II do §4º do art. 85, CPC, (a partir dos elementos fixados nesta decisão, observando as regras próprias de fixação de honorários em face da Fazenda Pública - art. 85, §3º a 7º, CPC/15), com pagamento de custas na forma da lei e da Resolução n. 581/2016 do STF. Ademais, o Tribunal fixou o seguinte entendimento: 1 – O valor da complementação da União ao FUNDEF deve ser calculado com base no valor mínimo nacional por aluno extraído da média nacional; 2 – A complementação ao FUNDEF realizada a partir do valor mínimo anual por aluno fixada em desacordo com a média nacional impõe à União o dever de suplementação de**

**recursos, mantida a vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino.** Vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator) e Luiz Fux. **Ao final, o Tribunal, por maioria, deliberou delegar aos Ministros Relatores a faculdade de decidirem monocraticamente as demais ações cíveis originárias que tratem da mesma matéria,** vencido o Ministro Marco Aurélio. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, e, participando do Seminário Jurídico Ítalo-Brasileiro, sobre o tema Jurisdições Superiores e Comparadas, na Corte Suprema de Cassação Italiana e no Conselho da Magistratura Italiana, em Roma, na Itália, os Ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli. Falaram: pelo autor, Estado da Bahia, o Dr. Sílvio Avelino Pires Britto Júnior, Procurador do Estado da Bahia; e, pela União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 6.9.2017. (DJe 14.9.2017, acórdão pendente de publicação, destaquei)”

Posicionamentos do FNDE e órgãos de controle externo sobre a subvinculação:

a) Do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, citado do Processo nº TC 005.506/2017-4, em 23 de agosto de 2017 - ACÓRDÃO 1824/2017:

21. Não se afigura, pois, coerente que, contrariando a legislação de regência e as metas e estratégias previstas no PNE, 60% de um montante exorbitante, que poderia ser destinado à melhoria do sistema de ensino no âmbito de uma determinada municipalidade, seja retido para favorecimento de determinados profissionais, sob pena de incorrer em peremptória desvinculação de uma parcela dos recursos que deveriam ser direcionados à educação. Isto porque a sua destinação aos profissionais do magistério, no caso de verbas de precatórios, configuraria favorecimento pessoal momentâneo, não valorização abrangente e continuada da categoria, fazendo perecer o fundamento utilizado para a subvinculação, de melhoria sustentável nos níveis remuneratórios praticados.

22. Nesses termos, considerando-se a finalidade dos preceitos que objetivam a valorização dos profissionais do magistério, as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação e, por fim, o risco iminente de enriquecimento sem causa, em vista dos elevados montantes constantes dos precatórios das ações relacionadas ao FUNDEF, não se afigura plausível, s.m. j., à luz dos princípios da razoabilidade e da

proporcionalidade, a subvinculação dos recursos dos precatórios à "remuneração" dos profissionais de magistério. (Peça 15, p. 16).

b) Posicionamento do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (Resolução nº 1.346/2016), citado nos itens 105 e 106, a folha nº 15, do Relatório do TCU (Proc. TC 005.506/2017-4):

105. Em termos práticos, devido ao expressivo montante a ser recebido pelos municípios, tem-se como real a possibilidade de aumentos totalmente desproporcionais aos profissionais do magistério, havendo inclusive o risco de superação do teto remuneratório constitucional, caso se aplique a literalidade do supracitado normativo. Quando se esvaírem os recursos extraordinariamente recebidos, não poderão os municípios reduzir salários em virtude da irredutibilidade salarial.

106. Cabe registrar, ainda, que qualquer gasto com remuneração de profissionais de magistério (criação ou expansão), deve obedecer estritamente aos dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente os arts. 15, 16 e 21, no sentido que tal despesa deve ser acompanhada de estudos sobre o impacto orçamentário-financeiro e compatibilidade com as leis orçamentárias, inclusive com o plano plurianual.

c) Posicionamento do Ministro Relator do Tribunal de Contas da União (Processo TC 005.506/2017-4º, folhas 15 e 16 do relatório):

107. Assim, além dos relevantes argumentos do TCM/BA e do FNDE, é importante ressaltar que se torna impossível a obediência absoluta à tal subvinculação em virtude de os recursos advindos de decisão judicial não representam um aumento permanente de recursos aos municípios. Assim caso esses recursos sejam utilizados para o pagamento de pessoal, haverá graves implicações futuras quando exauridas as verbas de origem extraordinária, com potencial comprometimento de diversas disposições constitucionais, tais como a irredutibilidade salarial, e o teto remuneratório constitucional.

108. Nesse mesmo sentido, tem-se que o supramencionado art. 22 da Lei 11.494/2007 estabelece que "recursos anuais totais dos fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério". Desse modo, percebe-se que o normativo incide tão somente sobre os recursos ordinários anuais. Assim, resta prejudicada sua aplicação em casos de montantes extraordinários devido à ausência de continuidade dos recursos recebidos em contraposição à perpetuidade de possíveis aumentos concedidos aos profissionais do magistério.

A resposta da consulta emitida pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco segue o posicionamento da justiça e dos órgãos de controle citados. Salvo decisão judicial em contrário, o Prefeito deve cumprir as determinações do TCE-PE, para não incorrer nas penalidades indicadas no Alerta de Responsabilização.

Toda a documentação citada encontra-se disponível na internet, para acesso público nos órgãos de origem.

Sítios eletrônicos: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br); [www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br); [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

Vertentes, 09 de maio de 2018.