



TCU+Cidades

Programa de apoio à gestão
municipal responsável

Precatórios do Fundef

INTRODUÇÃO

▪ O que são precatórios?

Precatórios são requisições, por beneficiários físicos ou jurídicos, de pagamentos devidos pelo Estado em face de condenação judicial.

▪ O que é o Fundef?

Fundef é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Esse fundo foi criado em 1996, pela Emenda Constitucional n.º 14/1996, regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996 e pelo Decreto n.º 2.264/1997 e implantado em janeiro de 1998 em todos os estados. Seu objetivo era garantir uma subvinculação dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, bem como para assegurar melhor distribuição desses recursos de acordo com o número de matrículas em cada estado da federação. O Fundo era composto, no âmbito de cada estado, por 15% das seguintes receitas:

- Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI);
- Ressarcimento pela desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar n.º 87/96 (Lei Kandir);
- Complementação da União (quando necessário).

O Fundef vigorou até 2006, quando foi substituído pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

ATUAÇÃO DO TCU

- O que deu origem aos precatórios do Fundef?

O Ministério Público Federal no estado de São Paulo ajuizou a Ação Civil Pública 1999.61.00.050616-0, em 15/10/1999, pedindo que a União fosse condenada a ressarcir o Fundef no valor correspondente a toda a diferença entre o valor mínimo definido conforme o critério do art. 6º, § 1º, da Lei do Fundef (Lei 9.424/1996) e aquele fixado em montante inferior, desde o ano de 1998, acrescido dos consectários legais. A referida ação foi julgada parcialmente procedente em primeira instância, para condenar a União no tocante ao ressarcimento do Fundef. O TRF da 3ª Região manteve a disposição contida na sentença.

As diferenças pleiteadas existiram porque a União definiu o valor mínimo anual por aluno apenas corrigindo o valor definido para o exercício anterior, sem observar a obrigatória razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, contrariando o comando contido no art. 6º, § 1º, da Lei do Fundef.

- Como surgiu a atuação do TCU em relação aos precatórios do Fundef?

Levantamento realizado pelo Ministério Público de Contas (MPContas) e a Controladoria Geral da União do Maranhão (CGU-MA) nas publicações de contratos nos Diários Oficiais no Maranhão apontou a existência de 112 contratos celebrados por 110 municípios, no período de 31/10/2016 a 31/1/2017, para recuperação judicial de diferença de valores do Fundef, referente ao período de 1998 a 2006, em decorrência de cálculos incorretos realizados pela União na aplicação do Valor Médio Anual por Aluno (VMAA).

Os objetos padrão dos contratos foram serviços jurídicos especializados na área financeira para o recebimento de valores decorrentes da diferença do Fundef pela subestimativa do valor anual mínimo por aluno (VMAA), quando do cálculo da complementação da União.

Foi a partir desse levantamento que o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do estado do Maranhão (MP-MA) e o Ministério Público de Contas do Maranhão (MPContas-MA) apresentaram Representação junto ao TCU, com pedido de medida cautelar, acerca de irregularidades na destinação de recursos do Fundef provenientes de precatórios (TC 005.506/2017-4).

▪ Quais os principais pontos das decisões do TCU sobre os precatórios do Fundef?

A destinação dos valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60 do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007.

Aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:

- recolhimento integral à conta bancária específica a fim de garantir-lhes a finalidade e rastreabilidade (Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário c/c item 9.2 do Acórdão 2.758/2020-TCU-Plenário); e
- utilização exclusiva em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme previsto no art. 21 da Lei 11.494/2007 e na Constituição federal, no art. 60 do ADCT.

A aplicação desses recursos fora da destinação a que se refere o item anterior implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU.

No entanto, esses recursos não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias ou outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação ou a quaisquer outros servidores públicos. O TCU firmou entendimento de que não é correto utilizar recursos dos precatórios (extraordinários) para pagamento de pessoal, seja a que título for.

A tabela a seguir sintetiza as principais informações sobre a atuação do TCU sobre os precatórios do Fundef:

PRECATÓRIOS DO FUNDEF		
Tema	Orientações	Fundamento
Competência fiscalizatória	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dada a origem federal da complementação devida ao fundo, a competência para fiscalizar a aplicação dos recursos dos precatórios Fundef é do TCU, mesmo considerando que o pagamentos efetuados pela União decorreram de provimento judicial; ▪ essa competência não afasta a possibilidade de os tribunais de contas locais, de forma concorrente, no âmbito de suas competências, também fiscalizarem a referida aplicação. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ item 9.2.1 do Acórdão 1824/2017 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues); ▪ item 9.2.1.1 do Acórdão 1962/2017 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues);

PRECATÓRIOS DO FUNDEF		
Tema	Orientações	Fundamento
<p>Áreas de aplicação permitidas na LDB (está excluída a remuneração dos profissionais da educação, conforme entendimento do TCU, por se tratar de recurso extraordinário)</p>	<ul style="list-style-type: none"> I- aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II- aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III- uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V- realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI- concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII- amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII- aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ art. 21 da Lei 11.494/2007, c/c o art. 70 da Lei 9394/96 (LDB); ▪ itens 9.2.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 1824/2017 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues);

PRECATÓRIOS DO FUNDEF		
Tema	Orientações	Fundamento
<p>Áreas de aplicação vedadas na LDB (rol exemplificativo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ art. 21 da Lei 11.494/2007, c/c o art. 71 da Lei 9394/96 (LDB).

PRECATÓRIOS DO FUNDEF		
Tema	Orientações	Fundamento
Honorários advocatícios	<ul style="list-style-type: none"> a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/ Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007; 	<ul style="list-style-type: none"> Item 9.2.4 do Acórdão 1824/2017 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues);
	<ul style="list-style-type: none"> a eventual existência de parcela da condenação judicial da União classificada como juros de mora não afasta a necessária aplicação dos recursos recebidos nas despesas legalmente autorizadas para o Fundeb/Fundef. Por essa razão, também sobre essa parcela (ou qualquer outra) se aplica a vedação de pagar honorários advocatícios ou quaisquer outros gastos estranhos à manutenção e desenvolvimento do ensino básico; 	<ul style="list-style-type: none"> Acórdão 2758/2020 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues); Acórdão 2093/2020 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues)
	<ul style="list-style-type: none"> a restrição ao pagamento de honorários advocatícios alcança tanto a retribuição pecuniária a escritórios e/ou advogados que tenham participado apenas da fase de execução Ação Civil Pública promovida pelo MPF (ACP 1999.61.00.050616-0) quanto os demais, que eventualmente tenham sido responsáveis pelo patrocínio de ações autônomas desde a fase de conhecimento. 	<ul style="list-style-type: none"> Acórdão 2758/2020 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues); Acórdão 2093/2020 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues)

PRECATÓRIOS DO FUNDEF		
Tema	Orientações	Fundamento
Antecipação de créditos	<ul style="list-style-type: none"> a antecipação de créditos dos precatórios Fundef junto à rede bancária ou a outras fontes, com aplicação de desconto que diminua a totalidade dos recursos pagos pela União não se compatibiliza com os requisitos legais do Fundeb/Fundef; 	<ul style="list-style-type: none"> Art. 21 da Lei 11.494/2007, c/c o art. 70 da Lei 9394/96 (LDB).
Pagamento de professores, rateios e previdência	<ul style="list-style-type: none"> o caráter extraordinário dos recursos dos precatórios Fundef afasta a subvinculação de que trata o art. 22 da Lei 11.494/2007 (60% destinado a profissionais do magistério da educação básica) 	<ul style="list-style-type: none"> Item 9.2.1.2 do Acórdão 1962/2017 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues);
	<ul style="list-style-type: none"> além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no art. 22, da Lei 11.494/2007, os recursos extraordinários dos precatórios do Fundef não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação. 	<ul style="list-style-type: none"> Item 9.2.1 do Acórdão 2866/2018 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues); Acórdão 2758/2020 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues).

PRECATÓRIOS DO FUNDEF		
Tema	Orientações	Fundamento
Plano de aplicação	<ul style="list-style-type: none"> os precatórios Fundef podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que se estenda por mais de um exercício financeiro, não estando sujeita ao limite temporal previsto no artigo 21, caput, da Lei 11.494/2007 	<ul style="list-style-type: none"> Item 9.2.2 do Acórdão 2866/2018 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues)
Depósito e movimentação dos recursos	<ul style="list-style-type: none"> os recursos devem ser integralmente depositados e movimentados em conta bancária específica, distinta da destinada aos recursos ordinários do Fundeb. 	<ul style="list-style-type: none"> Item 9.2.2.1 do Acórdão 1824/2017 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues); Item 9.2 do Acórdão 2758/2020 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues).
Recomposição do erário	<ul style="list-style-type: none"> a aplicação desses recursos fora da destinação prevista, especialmente no que se relaciona com os entendimentos já firmados na jurisprudência do TCU, implica a imediata necessidade de recomposição do erário por parte do ente federado beneficiário, ensejando, na falta dela, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio e do escritório contratado, no caso de pagamento de honorários advocatícios; 	<ul style="list-style-type: none"> Itens 9.2.3, 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão 1824/2017 – TCU – Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO 

