

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 020.079/2018-4

Natureza: Representação.

Órgão: Ministério da Educação.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DE PRECATÓRIOS RELATIVOS À COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). NATUREZA EXTRAORDINÁRIA DOS RECURSOS. AFASTAMENTO DA SUBVINCULAÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 22, *CAPUT*, DA LEI 11.494/2007. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA OBSTANDO A UTILIZAÇÃO DE TAIS RECURSOS PARA O PAGAMENTO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO A QUALQUER TÍTULO. OITIVA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

1. Os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, além de não estarem submetidos à subvinculação de 60% prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007, 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.

2. Os entes federados beneficiários devem, previamente à utilização dos valores, elaborar plano de aplicação dos recursos compatível com a presente deliberação, o Plano Nacional de Educação, os objetivos básicos das instituições educacionais e os respectivos planos estaduais e municipais de educação, dando-lhe ampla divulgação.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secex/Educação (peça 146):

“Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, *inaudita altera parte*, de iniciativa desta Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes de precatórios relativos ao extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), no tocante à subvinculação prevista no art. 22 da Lei 11.494/2007.

HISTÓRICO

Nos autos do TC 005.506/2017-4, este Tribunal de Contas apreciou representação contra irregularidades no pagamento de honorários advocatícios com recursos de precatórios aos municípios que fazem jus a diferenças na complementação devida pela União no âmbito do extinto Fundef.

Por meio do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, o Tribunal decidiu que tais recursos possuem destinação vinculada a despesas relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, firmando entendimento nos seguintes termos, além de determinações a unidades jurisdicionadas:

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

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade; e

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;

Em sede de embargos de declaração, de modo a sanear omissão no referido acórdão, em relação ao tema da subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007, foi proferido o Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, que, entre outras deliberações, decidiu o seguinte:

9.2.1.2. a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007.

Mesmo após o proferimento do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, permaneceram interpretações diversas a respeito da questão da subvinculação dos recursos de precatórios do Fundef ao pagamento de profissionais do magistério, como, por exemplo, entendimentos divergentes mantidos por tribunais de contas estaduais.

Diante dos aspectos práticos em discussão em torno do entendimento firmado no Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, esta SecexEducação apresentou a presente representação, com proposta de adoção de medida cautelar, cujo encaminhamento se deu, entre outros itens, nos seguintes termos (peça 31):

I) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

II) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito;

III) alertar os entes municipais e estaduais referidos no item anterior que a não observância dos entendimentos manifestos nos Acórdãos 1824/2017-TCU-Plenário e 1962/2017-TCU-Plenário, bem como nos presentes autos, pode ensejar a responsabilização, pelo Tribunal de Contas da União, dos agentes públicos que lhe derem causa;

IV) determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação (MEC), respaldado no art. 30, I e III, da Lei 11.494/2007, que, no prazo de 15 (quinze) dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõe, encaminhe aos estados e municípios que fazem jus a recursos provenientes da diferença no cálculo da

complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, cópia integral da decisão que vier a ser proferida;

V) determinar a oitiva, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, do Ministério da Educação (MEC), e exercendo sua competência estabelecida no art. 30, III, da Lei 11.494/2007, para manifestar-se, no prazo de 15 (quinze) dias, a respeito da possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamentos de parcelas remuneratórias ordinárias, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários, além de outras questões que entender pertinentes sobre a matéria tratada nos autos;

Despacho proferido pelo Exmo. Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, datado de 27/6/2018 (peça 34), conheceu a presente representação e acolheu as propostas supracitadas.

As deliberações foram encaminhadas ao Ministério da Educação (MEC) por meio do Ofício 280/2018-TCU-SecexEducação, de 28/6/2018 (peça 35).

O referido despacho foi homologado pelo Plenário desta Corte de Contas, por meio do Acórdão 1518/2018-TCU-Plenário, proferido em 4/7/2018.

O FNDE encaminhou resposta por meio do Ofício 28349/2018/Cgfse/Digef-FNDE, de 17/8/2018, do Ofício 24048/2018/Cgfse/Digef-FNDE, de 19/7/2018, da Nota Técnica 19/2018/CGFSE/DIGEF, de 23/7/2018, e do Despacho de Aprovação 20/2018/SUBPC/PFFNDE/PGF/AGU, de 15/8/2018, proferido pela Procuradoria Federal junto ao FNDE (PROFE/FNDE). Todos esses documentos compõem a peça 137.

À peça 144, constam o Ofício 666/2018/CHEFIAGAB/SE/SE-MEC, de 14/9/2018, e o Memorando 824/2018/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, de 4/9/2018, encaminhados, respectivamente, pela Secretaria Executiva e pela Secretaria de Educação Básica, ambas do MEC, em que é ratificado o posicionamento adotado pelo FNDE, no sentido de que as demandas relacionadas ao Fundef e ao Fundeb foram transferidas pelo Ministério à Autarquia, nos termos da Portaria MEC 952, de 8/10/2007.

Em sua resposta, o FNDE informou que foi disponibilizado aviso, no *site* da Autarquia, com informações técnicas e cópia do inteiro teor do despacho homologado pelo Acórdão 1518/2018-TCU-Plenário e dos Acórdãos 1824/2017 e 1962/2017, ambos do Plenário do TCU. E, ainda, que foram enviados ofícios circulares a todos os estados e municípios eventualmente beneficiados e possíveis beneficiários de recursos oriundos de precatórios de ações judiciais do extinto Fundef, dando ciência das orientações a respeito da matéria (peça 137, p. 3).

Sobre a manifestação a respeito da possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamentos de parcelas remuneratórias ordinárias, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários, além de outras questões que entendesse pertinentes sobre a matéria tratada nos autos, o FNDE trouxe informações constantes da Nota Técnica 19/2018/CGFSE/DIGEF, de 23/7/2018 (peça 137, p. 5-10).

A Autarquia afirmou que, por força do disposto no art. 70, inciso I, da Lei 9.394, de 20/12/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) –, sob a perspectiva técnica, não se verificam óbices à utilização dos recursos dos precatórios judiciais do Fundef para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais.

A respeito da utilização dos recursos para pagamento de abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas, o FNDE informou que não se encontra essa previsão no rol das situações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino previstas no art. 70 da Lei 9.394/1996.

A Autarquia afirmou que, apesar de o referido rol não ser exaustivo, entende-se que o pagamento de abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas não se configura, salvo melhor juízo, como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino, visto que não parece, a princípio, contribuir para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Não obstante, o FNDE alertou que não se pode ignorar a evidência de que, a julgar pelo disposto no art. 211 da Constituição Federal c/c art. 69, § 5º, da Lei 9.394/1996, a gestão dos recursos da educação compete aos órgãos dos respectivos entes governamentais. Assim, solicitou a manifestação da PROFE/FNDE sobre o assunto.

Por fim, a Autarquia reiterou manifestação já realizada anteriormente, por meio da Nota Técnica 12/2018, em que apresenta argumentos que concluem pela não obrigatoriedade da subvinculação do percentual de 60% à remuneração dos profissionais do magistério, no que se refere aos recursos oriundos de precatórios do Fundef.

A PROFE/FNDE se manifestou por meio do Despacho de Aprovação 20/2018/SUBPC/PFFNDE/PGF/AGU, de 15/8/2018 (peça 137, p. 11-14).

Inicialmente, a Procuradoria destacou que, conforme já fixado no relatório e voto que embasam o Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, a natureza jurídica das parcelas pagas a título de complementariedade de recursos do Fundef não sofre alterações pelo fato de terem origem em precatórios judiciais. Assim, não há que se falar em caráter indenizatório desses valores.

Sobre a destinação dos valores decorrentes dos precatórios do Fundef, a PROFE/FNDE entendeu que, em relação à vinculação dos recursos, estes são atrelados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais de educação.

No que se refere à subvinculação desses recursos, a Procuradoria afirmou que esta demonstra-se prejudicada, pois, caso fosse mantida, afrontaria o princípio constitucional da razoabilidade.

Destacou que os precatórios são identificados como recursos extraordinários, de natureza eventual, e que a subvinculação constante do art. 22 da Lei 11.494/2007 trata de recursos anuais, excluindo do seu conteúdo eventuais recursos de natureza extraordinária.

Afirmou que, no que tange aos recursos dos precatórios, a subvinculação obrigatória ao pagamento de profissionais do magistério da educação básica pode gerar penalidades futuras quando esgotadas as verbas de origem extraordinária, com possível afronta a disposições constitucionais, como, por exemplo, irredutibilidade salarial e teto remuneratório. Isso porque passaria a existir a perpetuidade de possíveis aumentos remuneratórios aos profissionais por meio de recursos extraordinários e eventuais, os quais não poderiam ser mantidos nos demais exercícios, ferindo, portanto, o critério basilar de irredutibilidade salarial.

Alegou que eventual pagamento, em uma só vez, aos profissionais da educação não atende às políticas de valorização abrangente e continuada do magistério, podendo configurar favorecimento pessoal momentâneo e desrespeito aos pressupostos constitucionais quanto à proporcionalidade e razoabilidade, conforme mencionado no Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário.

Além disso, salientou que a utilização de recursos dos precatórios para pagamento de abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas não encontram sustentação no rol de situações consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo a LDB. Dessa forma, concluiu que – dentre as hipóteses avaliadas – apenas o pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias pode ser realizado por meio de recursos dos precatórios judiciais, com base no art. 70, inciso I, da Lei 9.394/96, excluindo as demais hipóteses (abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas).

Todas as questões atinentes aos pronunciamentos das entidades e órgãos ouvidos que possam impactar a presente instrução estão analisadas na seção “Exame Técnico”.

EXAME TÉCNICO

Preliminarmente, cumpre ressaltar que o presente processo trata da utilização de recursos de precatórios destinados aos municípios que fazem jus a diferenças na complementação devida pela União no âmbito do extinto Fundef. Considerando que a Lei 9.394/1996 (Fundef) foi revogada, a aplicação desses recursos deve ser amparada nas regras da Lei do Fundeb (Lei 11.494/2007).

Partindo dessa premissa, o Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, entre outras deliberações, firmou entendimento no sentido de que os recursos federais, decorrentes da complementação da União ao Fundef e ao Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ter utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (item 9.2.2.2 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário).

O mencionado art. 21 da Lei do Fundeb determina que os recursos do Fundo devem ser aplicados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos seguintes termos:

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.

Já o Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, entre outras deliberações, esclareceu que a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei do Fundeb (item 9.2.1.2 do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário), cujo *caput* estabelece que “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública”.

Superadas essas questões, os presentes autos versam sobre a possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef, especialmente no que se refere ao uso desses valores para pagamentos de parcelas remuneratórias ordinárias, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários.

A manifestação do FNDE e o despacho proferido pela Procuradoria Federal junto à Autarquia têm o mesmo entendimento, no sentido de que os recursos provenientes de precatórios do Fundef podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias, mas não podem ser usados para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários.

Apesar dos argumentos trazidos pelos órgãos e entidades ouvidos, entende-se que os referidos recursos decorrentes de precatórios do Fundef não podem ser utilizados para nenhuma das finalidades mencionadas no parágrafo anterior. A fundamentação para essa conclusão está detalhada nos tópicos seguintes, que serão divididos, didaticamente, em dois blocos.

I. Utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários

O art. 2º da Lei 9.424/1996 (Fundef), já revogado, determinava que os recursos do Fundo deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério.

O art. 21 da Lei 11.494/2007 (Fundeb) estabelece que os recursos dos Fundos devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da LDB.

O art. 70 da LDB estipula quais despesas são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos seguintes termos:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e 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.

Assim, verifica-se que o pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários não se enquadra no rol constante do art. 70 da LDB. E, neste ponto, assiste razão ao FNDE e à Procuradoria Federal junto à Autarquia, que entendem que, embora a relação não seja exaustiva, tais despesas não devem ser consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Apesar desse entendimento, o FNDE informou que se verifica a existência de pagamentos de abonos (ou “rateios”), com recursos ordinários do Fundeb, em situações excepcionais, nos seguintes termos (peça 137, p. 8):

4.8.4. Com efeito, no âmbito dos recursos ordinários do atual Fundeb verifica-se a ocorrência dos abonos (ou "rateios"). Na interpretação técnica conferida à utilização dos recursos do Fundeb, estes podem ser realizados quando se verifica a ocorrência de "sobras" nos recursos anuais do Fundeb e, simultaneamente, constata-se que o total da remuneração do conjunto dos profissionais do magistério da educação básica ao longo do exercício não alcançou o mínimo exigido de 60% do Fundeb.

4.8.5. A orientação técnica é de que esse tipo de pagamento deve ser adotado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais, visto que a ocorrência de "sobras" significativas de recursos dos 60% do Fundeb no final de cada exercício, de modo recorrente, pode representar a necessidade de revisão ou atualização do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de forma a absorver, sem sobras, os 60% do Fundo no pagamento da remuneração, sem a necessidade de uso de pagamentos sob a forma de abonos.

Não existe dispositivo legal que preveja a sistemática do pagamento do rateio mencionada acima. Segundo a Autarquia, o procedimento é “consectário lógico da obrigação constante do art. 22 da Lei 11.494 de 2007, visto que a Lei prevê a obrigatoriedade de aplicação do percentual mínimo de

60% dos recursos anuais do Fundo na remuneração dos profissionais do magistério”. O FNDE defende que se trata de “orientação técnica, respaldada no art. 22 da Lei 11.494 de 2007 e no propósito último da política pública do Fundeb, mormente no que alcança a valorização dos profissionais do magistério” (peça 143).

No que se refere aos presentes autos, a despeito desse entendimento mantido pelo FNDE acerca dos recursos anuais do Fundeb, essa sistemática de concessão de abonos ou rateios não deve se aplicar aos recursos extraordinários oriundos de precatórios.

Como já mencionado, a concessão desses abonos ou rateios de recursos anuais do Fundeb, segundo a Autarquia, depende de duas condições que devem existir de forma cumulativa: a) o não atingimento do percentual mínimo de 60% dos recursos recebidos para pagamento de remuneração de profissionais do magistério; e b) sobras de recursos anuais ao final do exercício.

Como, no âmbito dos recursos extraordinários, fica afastada a subvinculação dos valores ao percentual mínimo para pagamento de pessoal, não há que se falar em não atingimento desse percentual. Assim, os rateios, que são utilizados unicamente para dar cumprimento à subvinculação, perdem o sentido quando se trata de recursos extraordinários.

Além disso, a questão da temporalidade para uso dos recursos faz com que essa lógica dos rateios não se aplique aos recursos extraordinários decorrentes dos precatórios do Fundeb. Isso porque, conforme já mencionado no relatório que deu origem ao Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, entende-se que esses recursos não precisam ser obrigatoriamente utilizados até o fim do exercício em que forem recebidos, conforme transcrito abaixo:

*109. Em linha com tal entendimento, entende-se que a regra existente no art. 21 da Lei 11.494/2007, segundo a qual os recursos do Fundeb “serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados”, deve ser interpretada de forma sistêmica, em conformidade com art. 22, supracitado. Ou seja, **em se tratando de recursos extraordinários, que fogem ao correto planejamento municipal, tal regra deve ser flexibilizada, de modo a permitir que os gestores possam definir cronograma de despesas que englobe mais de um exercício.** (grifado)*

Sobre essa matéria, cabe retomar o posicionamento desta Unidade Técnica a respeito do prazo de utilização dos recursos extraordinários provenientes de precatórios do Fundeb. Esse ponto, como já mencionado, foi tratado no relatório do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, mas não foi objeto de encaminhamento por parte deste Tribunal.

Os valores envolvidos na demanda dos precatórios do Fundeb são elevados. O total de recursos pode alcançar um passivo jurídico acima de R\$ 90 bilhões. Não se sabe quando os municípios que têm direito a esses recursos, de fato, os receberão. Pode ser que alguns recebam os valores já no final do exercício financeiro. E, ainda que recebam em qualquer outro período, não é razoável exigir que esses valores elevados sejam obrigatoriamente gastos até o fim do respectivo exercício, sob pena de serem realizados gastos desnecessários e mal planejados, apenas pela imposição do prazo de utilização.

Deve haver um planejamento específico para a utilização desses recursos extraordinários. E, entende-se que, justamente pela excepcionalidade desses recursos, a regra para utilização em um único exercício deve ser flexibilizada, a fim de permitir um adequado planejamento para sua aplicação.

Diante do exposto, entende-se oportuno retomar a proposição constante do relatório que deu origem ao Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, para que este Tribunal de Contas da União **firme entendimento** no sentido de que os recursos recebidos a título de complementação da União no

Fundef, reconhecidos judicialmente, podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que englobe mais de um exercício financeiro.

Assim, no âmbito dos recursos extraordinários oriundos de precatórios do Fundef, não há que se falar em sobras de recursos ao final do exercício financeiro.

Retomando a questão sobre a destinação dos valores, considerando que o pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários não se enquadra no rol de ações listadas nos art. 70 da LDB, tampouco se caracteriza como ação referente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conclui-se que os recursos extraordinários provenientes de precatórios do Fundef não podem ser utilizados para essa finalidade.

Atendo-se apenas à questão da possível utilização dos recursos dos precatórios em pagamentos de abonos indenizatórios a profissionais da educação, vale frisar que tal gasto, além de não ter amparo legal, também não se mostra minimamente razoável pelos motivos expostos a seguir.

Em primeiro lugar, só faria sentido falar em possível caráter “indenizatório” das verbas oriundas dos precatórios se o ente federado, ao qual tais verbas foram destinadas, demonstrasse, de forma inquestionável, que a aplicação do mínimo de 60% em remuneração de professores (subvinculação) não teria sido alcançada ao se computar os recursos ordinários efetivamente repassados à época com os recursos dos precatórios judiciais, separando-os conforme o ano de competência.

Tal possibilidade, que aqui se admite apenas de forma hipotética para fins argumentativos, é de difícil constatação na prática, haja vista que, via de regra, os recursos aplicados em remuneração de professores pelos entes federados que recebem complementação da União superam, em muito, o mínimo de 60% estabelecido no art. 7º da Lei 9.424/1996 (Lei do Fundef) e, posteriormente, no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), alcançando, em algumas situações, quase a totalidade dos recursos do fundo.

Em segundo lugar, mesmo que determinado município evidenciasse que o mínimo de 60% não teria sido atingido se a complementação do Fundef tivesse sido repassada corretamente em determinado ano, não é possível vislumbrar qualquer motivação que justifique pagamentos de parcelas a título de “abono indenizatório”, ou algo equivalente, a todos os professores em atividade atualmente, pois quem faria jus a tal compensação seriam os profissionais do magistério que estavam em efetivo exercício no ano em que houve o repasse a menor da complementação a cargo da União no âmbito do Fundef, conforme estabelece o art. 7º da Lei 9.424/1996.

Assim, destinar os recursos dos precatórios a profissionais que não estavam em efetivo exercício nos anos que originaram o recálculo da complementação do Fundef, além de não encontrar amparo legal e não se mostrar razoável, viola, de forma inquestionável, o princípio da moralidade administrativa, estabelecido no art 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, não sendo possível vislumbrar qualquer motivação que o justifique.

Diante do exposto, entende-se oportuno que este Tribunal de Contas da União se manifeste no sentido de que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, não podem ser utilizados para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários. Esse encaminhamento está proposto juntamente com outro que o complementa, no item 73.

II. Utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais

Quanto a este ponto, há divergência entre os entendimentos desta Unidade Técnica e do FNDE e de sua Procuradoria Federal.

Conforme já mencionado, a Autarquia e a PROFE/FNDE entendem que os recursos extraordinários decorrentes de precatórios do Fundef podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias e demais encargos sociais, tendo como base o art. 70, inciso I, da LDB, que estabelece que são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.

Contudo, entende-se que esse entendimento não deve prevalecer, em decorrência dos argumentos expostos a seguir.

Preliminarmente, convém ressaltar que este Tribunal, por meio do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, já esclareceu que a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 (item 9.2.1.2 do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário).

Assim, para os valores extraordinários decorrentes de precatórios do Fundef, não existe a obrigatoriedade de utilização de, pelo menos 60% dos recursos, para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

A utilização desses recursos extraordinários para aumento da remuneração de profissionais da educação apresenta elevado risco para a Administração, considerando que tais recursos são esporádicos e não recorrentes. O relatório do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário já havia se debruçado sobre esse tema e, naquela oportunidade, transcreveu a manifestação do FNDE a respeito da subvinculação desses recursos à remuneração dos profissionais do magistério:

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 das 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 do magistério. (peça 15, p.16, do TC 005.506/2017-4)

Dessa forma, a análise realizada no relatório do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário concluiu pela impossibilidade de utilização dos recursos extraordinários para essa finalidade, nos seguintes termos:

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.

(...)

107. [...] Assim, caso esses recursos sejam utilizados para o pagamento de pessoal, haverá graves implicações futuras quando esgotadas as verbas de origem extraordinária, com potencial comprometimento de diversas disposições constitucionais, tais como a irredutibilidade salarial, e o teto remuneratório constitucional.

Além disso, os gastos com a remuneração desses profissionais devem atentar para os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. O relatório do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário também já havia mencionado essa questão, nos seguintes termos:

106. Cabe registrar, ainda, que qualquer gasto com remuneração dos profissionais do magistério (criação ou expansão), deve obedecer estritamente aos dispositivos da Lei Complementar 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.

As despesas ordinárias, como, por exemplo, as parcelas remuneratórias e seus respectivos encargos sociais, devem ser suportadas por receitas também ordinárias. As despesas remuneratórias são recorrentes e contínuas, não devendo ser honradas com recursos recebidos de forma esporádica.

É incompatível a utilização de receitas de fontes não recorrentes para honrar compromissos de despesas recorrentes. Não se deve utilizar recursos episódicos para pagamento de despesas perenes e contínuas. Tais recursos devem ser usados para suportar despesas de mesma natureza, que não sejam contínuas nem recorrentes.

Além das razões já apontadas, caso fosse permitida a utilização dos recursos extraordinários para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais, poderia ocorrer desvirtuamento dos pagamentos realizados com recursos ordinários do Fundeb.

Por exemplo, pode-se imaginar uma situação hipotética em que um município usasse os recursos extraordinários para realizar o pagamento da remuneração e dos encargos dos profissionais da educação, não comprometendo os recursos ordinários para essas despesas. Supondo a existência de sobra de recursos ordinários (em razão da utilização dos recursos extraordinários) ao final do exercício, o município poderia destinar 60% desses recursos ordinários para pagamento de abonos (ou rateios) a esses profissionais, diante da prática adotada nesse sentido, conforme apontado pelo FNDE (item 39).

Dessa forma, na prática, a utilização dos recursos extraordinários para pagamento de parcelas remuneratórias e encargos estaria possibilitando, de forma indireta, o rateio de até 60% dos recursos ordinários entre os profissionais da educação, contrariando, assim, o entendimento colocado no tópico anterior, que concluiu pela vedação de pagamento de abonos e rateios, entre outros, com os recursos extraordinários provenientes dos precatórios do Fundef.

Ademais, frise-se que, caso a municipalidade tenha intenção de aproveitar os recursos extraordinários para aumentar gastos com pessoal, pode fazê-lo, indiretamente, da seguinte maneira: usar os valores que gastaria com outros tipos de despesas de MDE – que tenham como origem os recursos ordinários – e utilizá-los para pagamento de pessoal e, simultaneamente, aplicar os recursos extraordinários em outras despesas de MDE, de forma compensatória.

Deve-se ressaltar, ainda, que os municípios já recebem valores ordinários do Fundeb para realizar o pagamento de remuneração de profissionais da educação, inexistindo razão para utilização dos recursos extraordinários para essa finalidade.

Então, o art. 70, inciso I, da LDB, que autoriza a execução de despesas do Fundeb com remuneração de profissionais da educação, e o art. 22 da Lei do Fundeb, que exige a subvinculação de

recursos a pagamento de pessoal, dizem respeito aos recursos ordinários (anuais) do Fundo, não devendo justificar o uso de recursos extraordinários decorrentes de precatórios para tal fim.

Assim, conclui-se que os recursos extraordinários oriundos de precatórios do Fundef não podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais, devendo ser usados com as ações constantes dos incisos II a VIII do art. 70 da LDB, como, por exemplo: a) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; b) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; e c) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar, entre outros.

Entende-se que os valores recebidos a título de precatórios do Fundef representam oportunidade para que os municípios invistam nas áreas educacionais prioritárias de suas localidades. Grande número de municípios apresenta estrutura deficitária para oferta educacional. Os recursos extraordinários recebidos podem ser vistos como uma chance de aprimoramento das condições de oferta desse serviço.

Assim, é desejável que os municípios beneficiários desses valores extraordinários realizem diagnóstico da situação de oferta de serviços educacionais e elaborem plano de aplicação desses recursos, a fim de que sua utilização seja direcionada para as ações prioritárias de cada localidade e contribua para superação das carências enfrentadas para a oferta de serviços de educação.

O planejamento que tenha como objetivo embasar o investimento que será feito com esses valores auxiliará o enfrentamento dos problemas mais sérios e prioritários verificados pelos municípios na área educacional.

O plano de aplicação dos recursos extraordinários poderá ser analisado e acompanhado pelos conselhos municipais do Fundeb, criados pela Lei 11.494/2007 e regulamentados pelo Decreto 6.253, de 13/11/2007, que, em seu art. 10 dispõe que tais conselhos têm, entre suas competências, a de acompanhar a aplicação dos recursos vinculados aos respectivos fundos, nos seguintes termos: “Os conselhos do FUNDEB serão criados por legislação específica de forma a promover o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos, observado o disposto no art. 24 da Lei no 11.494, de 2007”.

Dessa forma, as considerações feitas neste tópico e no tópico anterior permitem concluir que os recursos extraordinários recebidos a título de precatórios não devem ser utilizados para pagamento de qualquer espécie de obrigação que diga respeito à remuneração dos profissionais de educação. Isso deve valer tanto para valores referentes a obrigações passadas como para compromissos remuneratórios de pessoal em atividade.

Diante do exposto e considerando a conclusão constante do item 56, entende-se oportuno que este Tribunal de Contas da União **firme entendimento** no sentido de que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, não podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias ou encargos sociais, independentemente da natureza dessas parcelas, como, por exemplo, remunerações atrasadas ou do exercício corrente, abonos indenizatórios, rateios, passivos trabalhistas e previdenciários, entre outros.

Ademais, entende-se oportuno que seja feita **recomendação** aos municípios beneficiários dos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, para que, previamente à utilização desses valores, elaborem e submetam, para homologação pelo respectivo Conselho Municipal do Fundeb (previsto no art. 24 da Lei 11.494/2007 e no art. 10 do Decreto 6.253/2007), plano de aplicação para direcionar os recursos a ações prioritárias de cada localidade, de forma a contribuir para superação das carências enfrentadas para a oferta de serviços de educação (item 80).

Além disso, entende-se oportuno que seja feita **recomendação** aos Conselhos Municipais do Fundeb, previstos no art. 24 da Lei 11.494/2007 e no art. 10 do Decreto 6.253/2007, para que, a fim de assegurar que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, sejam direcionados a ações prioritárias de cada localidade, acompanhem a elaboração e a execução dos “planos de aplicação” dos respectivos municípios em atendimento à recomendação constante da alínea anterior.

Deve-se destacar que, em sua manifestação, o FNDE ressaltou que, em que pese seu posicionamento sobre a utilização dos recursos extraordinários, “não se pode ignorar a evidência de que, a julgar pelo disposto no art. 211 da Constituição Federal de 1988 c/c art. 69, § 5º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a gestão dos recursos da educação compete aos órgãos responsáveis pela educação no âmbito dos respectivos entes governamentais” (peça 137, p. 8). A PROFE/FNDE não teceu comentários sobre essa questão.

Sobre esse ponto, cabe informar que, embora a Constituição Federal outorgue autonomia aos entes federados para atuação em suas respectivas áreas de competência, a atuação desses entes deve ser pautada pelos normativos legais e pela interpretação de seus dispositivos. Assim, a gestão dos recursos da educação pelos entes federados deve observar a melhor interpretação do direito, não podendo estes, no presente caso, utilizar os recursos extraordinários decorrentes de precatórios do Fundef sem a observância dos dispositivos legais e das deliberações proferidas por esta Corte de Contas sobre a matéria.

Por fim, entende-se oportuno **determinar** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao Ministério da Educação, com base no art. 30 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), que, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem aos estados e municípios que fazem jus a recurso proveniente da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente a 1998 a 2006, via judicial ou administrativamente, e aos Conselhos Municipais do Fundeb dessas localidades, a decisão que vier a ser proferida no âmbito dos presentes autos.

informações adicionais

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) juntou aos autos o Ofício 657/2018_CNM/BSB, de 9/8/2018, em que são feitas considerações a respeito da utilização dos recursos decorrentes dos precatórios do Fundef (peça 142).

Ao final, o documento apresenta pedidos referentes ao uso desses recursos. Registre-se que as solicitações feitas pela CNM já foram objeto de tratamento nas análises realizadas ao longo desta instrução.

Já a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) juntou petição em que questiona a competência do TCU para julgamento da subvinculação de 60% dos recursos decorrentes dos precatórios do Fundef para o magistério e protesta contra argumentos utilizados para fundamentar deliberações do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário (peça 142).

Ao final, solicita a habilitação da entidade como interessada nos autos e a produção de sustentação oral, nos termos dos arts. 146, § 1º, e 168, ambos do Regimento Interno/TCU.

CONCLUSÃO

Conforme despacho do Exmo. Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, proferido no dia 27/6/2018, a presente representação foi conhecida (peça 34). Contudo, considerando que o presente processo será levado para apreciação do Plenário deste Tribunal nesta oportunidade, entende-se oportuno reiterar essa proposta de deliberação.

Esta representação deve ser conhecida, por preencher os requisitos de admissibilidade, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

Diante da análise efetuada no âmbito da presente instrução, entende-se que os recursos extraordinários decorrentes de precatórios do Fundef não podem ser utilizados para pagamentos de remuneração de profissionais da educação, devendo ser utilizados exclusivamente nas outras ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, constantes dos incisos II a VIII do art. 70 da LDB.

Propõe-se que este Tribunal firme entendimento no sentido de que tais recursos não podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais, tampouco para pagamento de remunerações atrasadas ou do exercício corrente, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários (itens 56 e 79).

É proposto também que o TCU firme entendimento no sentido de que esses recursos podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que englobe mais de um exercício financeiro (item 48).

A fim de garantir que esses recursos extraordinários sejam aplicados de forma a atender às prioridades dos municípios beneficiários desses valores, propõe que cada municipalidade elabore plano de aplicação do montante recebido e que a formulação e a execução desse planejamento seja acompanhada pelo respectivo conselho municipal do Fundeb (itens 80 e 81).

E que seja determinado ao FNDE e ao MEC que divulguem a decisão que vier a ser tomada para os estados e municípios que fazem jus ao recebimento de valores de precatórios do Fundef e aos Conselhos Municipais do Fundeb dessas localidades, a fim de que tomem ciência sobre as ações em que podem ser utilizados ou não tais recursos (item 84).

Por fim, destaque-se a juntada aos autos de documentos encaminhados pela Confederação Nacional de Municípios e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. No primeiro caso, os questionamentos da entidade já foram tratados na presente instrução. No segundo caso, a entidade solicitou a habilitação como interessada nos autos e a produção de sustentação oral (itens 77 a 80).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) conhecer a presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente (item 90);

II) que este Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, firme entendimento no sentido de que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente:

não podem ser utilizados para pagamento de parcelas remuneratórias ou encargos sociais, independentemente da natureza dessas parcelas, como, por exemplo, remunerações atrasadas ou do exercício corrente, abonos indenizatórios, rateios, passivos trabalhistas e previdenciários, entre outros (item 79);

podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que englobe mais de um exercício financeiro (item 48);

III) **determinar**, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério da Educação, com base no art. 30 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), que, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem aos estados e municípios que fazem jus a recursos provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente a 1998 a 2006, via judicial ou administrativamente, e aos Conselhos Municipais do Fundeb dessas localidades, a decisão que vier a ser proferida no âmbito dos presentes autos (item 84);

IV) **recomendar**, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU:

a) aos municípios beneficiários dos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, que, previamente à utilização desses valores, elaborem e submetam, para homologação pelo respectivo Conselho Municipal do Fundeb (previsto no art. 24 da Lei 11.494/2007 e no art. 10 do Decreto 6.253/2007), plano de aplicação para direcionar os recursos a ações prioritárias de cada localidade, de forma a contribuir para superação das carências enfrentadas para a oferta de serviços de educação (item 80);

b) aos Conselhos Municipais do Fundeb, previstos no art. 24 da Lei 11.494/2007 e no art. 10 do Decreto 6.253/2007, que, a fim de assegurar que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, sejam direcionados a ações prioritárias de cada localidade, acompanhem a elaboração e a execução dos “planos de aplicação” dos respectivos municípios em atendimento à recomendação constante da alínea anterior (item 81);

V) **encaminhar cópia** da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, aos Tribunais de Contas Estaduais, aos Tribunais de Contas dos Municípios, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Ministério Público Federal (MPF);

V) **arquivar** o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.”

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) apresentou manifestação na qual defende que, excepcionalmente, os recursos em questão possam ser utilizados para o pagamento da folha normal, ordinária, dos profissionais do magistério quando o ente sofrer frustração de arrecadação (peça 142).

A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) protocolou peça na qual requer o ingresso como parte interessada, questiona a competência do TCU para afastar a subvinculação, posicionando-se a favor de sua manutenção, e pede a produção de sustentação oral (peças 145 e 149).

A denominada “Frente de Defesa e Valorização da Advocacia e dos Profissionais do Magistério no estado do Maranhão” apresentou arrazoado defendendo a possibilidade de se realizarem pagamentos aos professores com os recursos dos precatórios do Fundef (peças 156 e 161).

O Ministério Público do Maranhão encaminhou a Nota Técnica 25, de 20/9/2018, de lavra do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, na qual se defende a não aplicação da subvinculação de 60% para pagamento da remuneração de profissionais do magistério em relação aos recursos de caráter excepcional (peça 159).

O Município de Itororó/BA requereu o ingresso como interessado e esclarecimentos em relação à medida cautelar concedida nos presentes autos, especialmente quanto à possibilidade de pagamentos de dívidas junto aos profissionais do magistério (peça 163).

O Município de Lagoa Seca/PB descreveu sua situação particular e apresentou diversos questionamentos a esta Corte (peça 166).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) encaminhou documentação descrevendo situação particular do Município de Fortaleza/CE (peças 171-172).

Sindicatos de servidores municipais requereram o ingresso como interessados e defenderam o direito de os profissionais do magistério receberem, no mínimo, 60% dos valores dos precatórios do Fundef (peças 175-176).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação da Secex/Educação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes dos precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), especificamente quanto à **subvinculação**, prevista no artigo 22, *caput*, da Lei 11.494/2007, *in verbis*:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

No âmbito do TC 005.506/2017-4, esta Corte proferiu o **Acórdão 1824/2017 – Plenário**, por meio do qual firmou, dentre outros, os seguintes entendimentos, quanto à aplicação dos recursos federais decorrentes da complementação da União ao Fundef e ao Fundeb:

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras: [...]

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;

9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;

9.2.4. 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;

Os artigos 60 do ADCT e 21 da Lei 11.494/2007 estabelecem que os recursos do Fundeb, incluídos os oriundos da complementação da União, **devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para a educação básica pública**, conforme o artigo 70, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), provimento já contido no revogado art. 2º, da Lei 9.424/1996 (Lei do Fundef), que continha previsão similar.

Recursos provenientes de precatórios são recursos oriundos de ações judiciais, absolutamente extraordinários e aleatórios. Diferem enormemente dos “recursos anuais”. A partir das citadas cláusulas constitucionais e legais, não há margem interpretativa para considerar, no caso tratado, aqueles recursos excepcionais, decorrentes do pagamento a menor da complementação da União, como aptos à livre aplicação em áreas diversas, ou utilizados no pagamento de honorários advocatícios.

Por expressa dicção constitucional e legal, tais recursos são sempre gravados às ações de MDE que lhe deram origem. São, portanto, recursos ontologicamente carimbados, com a finalidade originária de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A propósito, por ocasião da prolação do **Acórdão 1962/2017 – Plenário**, em sede de embargos de declaração, opostos contra o Acórdão 1824/2017 – Plenário, esta Corte expressamente reconheceu a existência de omissão, quanto à análise da subvinculação, prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007. Por tal razão, esclareceu aos interessados o seguinte:

9.2.1.2. a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 (grifos meus).

Não bastassem os fundamentos expostos na fundamentação da resposta aos embargos, reproduzi excerto de posicionamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (TC 005.506/2017-4, peça 13), lavrado nestes termos:

*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 das 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 do magistério. (Peça 15, p.16) (original sem grifos).

Tal esclarecimento do TCU foi mais uma vez impugnado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP), mediante novo mandado de segurança, impetrado no Supremo Tribunal Federal (MS 35.675/DF), cujo relator, o E. Ministro Luís Roberto Barroso, ao indeferir o pedido liminar, em 15/5/2018, aduziu o seguinte:

*16. A probabilidade do direito invocado é esvaziada, principalmente, por conta de dois argumentos. Em primeiro lugar, o art. 22 da Lei nº 11.494/2007 faz expressa menção a **60% dos “recursos anuais”**, sendo razoável a interpretação que exclui de seu conteúdo recursos eventuais ou extraordinários, como seriam os recursos objeto deste mandado de segurança. Em segundo lugar, a previsão legal expressa é de que os recursos sejam utilizados para o pagamento da **“remuneração dos professores no magistério”**, não havendo qualquer previsão para a concessão de abono ou qualquer outro favorecimento pessoal momentâneo, e não valorização abrangente e continuada da categoria. (original sem grifos)*

Ocorre, entretanto, que antes do final provimento do E. STF, houve pedido de desistência do *mandamus*, por parte do sindicato, o que impediu a conclusão do julgamento, com o desate da pretensão aqui novamente veiculada. Afora o ato de verdadeira chicana processual, a cautelar do STF foi expressa ao tratar do mérito desse mandado de segurança e conclusiva no sentido da impossibilidade da pretensão manifestada pelo sindicato.

Nos exatos termos do artigo 22, da Lei 11.494/2007, a finalidade da subvinculação é direcionar recursos, de forma sustentável e regular, para a criação e implementação de planos de carreira e cumprimento do piso salarial do magistério, estimulando o ingresso e a permanência na carreira, objetivos, aliás, previstos nas metas 17 e 18, do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014), *in verbis*:

Meta 17

Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência deste PNE.

Meta 18

Assegurar, no prazo de 2 anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Na verdade, a realização de pagamento, de uma só vez, de vultosas quantias, aos profissionais do ensino, não representaria valorização abrangente e continuada da categoria, mas apenas momentâneo favorecimento pessoal, desvinculado dos altaneiros objetivos da legislação. A própria valorização do magistério não é fim em si mesmo, mas meio de alcançar melhores níveis educacionais.

Ademais, o recebimento de recursos dos precatórios do Fundef, de natureza extraordinária e eventual, não se subsume ao artigo 22, da Lei 11.494/2007, o qual fixa percentual mínimo de “recursos anuais”.

Por essas razões, não há dúvidas que a subvinculação deve ser afastada de tais recurso, como decidido no subitem 9.2.1.2, do Acórdão 1962/2017 – Plenário.

II

Conquanto afastada a necessidade de observância da subvinculação de 60%, prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007, levantam-se dúvidas quanto à possibilidade ou não de pagamento em hipóteses, como as seguintes: de profissionais do magistério, em percentual menor ao previsto no dispositivo legal; de passivos (remunerações e encargos previdenciários) e de folha normal e ordinária dos profissionais do magistério, em efetivo exercício na rede pública, nos casos em que haja frustração de receitas municipais, para garantir os pagamentos devidos.

Como se mencionou logo atrás, os recursos do Fundeb são valores gravados com finalidade específica. Pouco importam as dificuldades de gestão de prefeituras, em outras áreas da gestão. Há, todavia, entendimentos conflitantes em alguns órgãos, como tribunais de contas estaduais, Ministério Público, Ministério da Educação. Além disso, sindicatos atuam, em matérias jornalísticas, com o objetivo de obter, judicial ou administrativamente, o rateio dos recursos entre os professores. Em vista do volume de recursos envolvidos e a dificuldade para recuperá-los depois de gastos, **determinei, cautelarmente**, em 27/6/2018 (peça 34), o seguinte:

[...] aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito;

Determinei, ainda, fosse realizada a oitiva do Ministério da Educação (MEC) para que se manifestasse “a respeito da possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamentos de parcelas remuneratórias ordinárias, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários, além de outras questões que entender pertinentes sobre a matéria tratada nos autos”.

A medida cautelar foi referendada pelo Tribunal por meio do Acórdão 1518/2018 – Plenário (peça 57).

Para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sob o aspecto técnico e à luz do artigo 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), não há óbices à utilização dos recursos dos precatórios judiciais do Fundef para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais (peça 137). O referido dispositivo estabelece:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
(original sem grifos)

Entretanto, para a autarquia, o pagamento de abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas não se encontra no rol das situações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, previstas no artigo 70 da Lei 9.394/1996. Embora o rol não seja exaustivo o pagamento de quantias dessa natureza, a seu ver, **não contribui, a princípio, para o alcance dos objetivos básicos das instituições educacionais.**

A Procuradoria do FNDE acolhe esse entendimento e conclui que apenas o pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias pode ser realizado por meio dos recursos dos precatórios judiciais do Fundef, excluindo as demais hipóteses (abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas).

A Secex/Educação, em sua derradeira instrução, concorda que os recursos em questão não podem ser utilizados para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários. Diverge, todavia, quanto à possibilidade de pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias.

III

Acolho o entendimento do FNDE e da unidade instrutiva, quanto à impossibilidade de utilizar os recursos dos precatórios do Fundef, para pagamentos de **abonos, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários**, por razões que passo a declinar:

Além de não estarem tais rubricas previstas no rol de incisos do artigo 70 da Lei 9.394/1996, elas não se amoldam ao *caput* do dispositivo, o qual define as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), como **aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais**. Este, aliás, é o vetor interpretativo para se avaliar a adequação do fato ao inciso I, do artigo 70, da LDB.

A própria Lei 9.394/1996 lista despesas que não considera de MDE, como o pagamento de docentes, quando em desvio de função, ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 71), o que evidencia a intenção do legislador de considerar como despesa de MDE apenas os pagamentos realizados a profissionais no efetivo exercício de atividade de ensino e, conseqüentemente, contribuindo para a consecução dos objetivos das instituições educacionais.

Nesse sentido, por não contribuir para o alcance dos objetivos das instituições educacionais e, assim, não poder ser considerada despesa de MDE, **não é cabível o pagamento de dívidas trabalhistas ou previdenciárias com recursos dos precatórios do Fundef**, ainda que originadas na falta de pagamentos salariais de profissionais que estiveram no exercício de atividade de ensino no passado – o que seria apenas uma das hipóteses para o surgimento de passivos trabalhistas ou previdenciários do ente federado. O pagamento de tais obrigações, cuja relevância não está em discussão, deve ser feito com recursos de outras fontes que não o Fundef/Fundeb.

A utilização dos recursos dos precatórios do Fundef, de natureza extraordinária, para **pagamento de abonos, rateios** ou outras denominações de mesma natureza, não deveria ter sido sequer discutida, por absoluta incompatibilidade com o interesse público e com as leis do Fundef, do Fundeb, de Diretrizes e Bases da Educação e do PNE.

Ademais, tais pagamentos não contribuem, de forma sustentável, para a valorização do magistério, tampouco para o atingimento dos objetivos das instituições de ensino, representando, apenas, o favorecimento pessoal momentâneo dos profissionais em detrimento do precário ensino básico público brasileiro, bem evidenciado por ocasião da apreciação do TC 034.984/2017-8, acompanhamento do PNE 2014-2024 (Acórdão 2353/2018 – Plenário).

O FNDE retratou que, de forma excepcional, ocorrem pagamentos de abonos ou rateios com recursos **ordinários** do Fundeb, quando há “sobras” nos **recursos anuais** do fundo e, simultaneamente, não se alcança o mínimo de 60%, previsto no artigo 22, da Lei 11.494/2007.

Segundo a autarquia, essa ocorrência sinaliza a necessidade de revisão ou atualização dos planos de carreira dos profissionais do magistério, para que se absorvam, sem sobras, os 60%, sem a necessidade de pagamento de abonos.

Esses especiais rateios, promovidos com recursos **ordinários** do Fundeb, visando ao atingimento do limite mínimo de 60%, embora não sejam desejáveis, podendo indicar até mesmo número insuficiente de profissionais contratados, tem natureza mais duradoura e estável, com potencial de valorização dos profissionais do magistério.

Distinto deve ser o tratamento aos recursos extraordinários dos precatórios do Fundef, os quais, como já decidido, não estão sujeitos à subvinculação prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007.

IV

Diversamente do FNDE, a Secex/Educação defende a impossibilidade de utilização dos recursos em questão para **pagamento de remuneração ordinária dos profissionais do magistério**. Isso ocorre pelas seguintes razões:

- a) os gastos com remuneração dos profissionais do magistério devem observar os artigos 15, 16 e 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) risco de desrespeito ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos quando os recursos extraordinários se esvaírem;
- c) as despesas ordinárias, como salários e encargos sociais, devem ser suportadas por receitas também ordinárias. Não se deve utilizar recursos episódicos para pagamento de despesas perenes e contínuas;
- d) possibilidade de aumento das sobras (rateios) relativas a recursos ordinários do Fundeb;
- e) os municípios podem utilizar recursos ordinários do Fundeb para aumento do pagamento dos profissionais do magistério e recursos extraordinários para as outras despesas de MDE que antes seriam pagas com os recursos ordinários;

Os referidos artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõem sobre a necessidade de avaliação do impacto orçamentário-financeiro da expansão de ações governamentais e do aumento da despesa com pessoal, de sua compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O recebimento de recursos advindos dos precatórios do Fundef, de caráter excepcional e eventual, **não pode suportar aumento de remuneração ordinária** dos profissionais do magistério, em que pese o disposto no artigo 70, inciso I, da LDB.

O ingresso de substancial montante de recursos aos cofres municipais pode deixar o prefeito tentado a aumentar os valores do plano de carreira de seus professores, com a melhor das intenções. Entretanto, com o esvaimento desse montante, de caráter nitidamente excepcional, é provável que o município não tenha caixa para o pagamento dos salários incrementados por ocasião do ingresso dos recursos excepcionais, sendo impossibilitado de reduzi-los em razão do princípio constitucional da irredutibilidade dos vencimentos.

E tais aumentos apenas podem ser respaldados por receitas ordinárias, contínuas, em observância à responsabilidade na gestão fiscal (artigo 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000).

Os recursos advindos dos precatórios do Fundef **não devem ser utilizados para pagamento de remunerações atuais**, previstas em planos de cargo dos profissionais do magistério, por duas razões:

A primeira decorre do raciocínio anterior. Como as despesas ordinárias e contínuas devem ser suportadas por receitas de natureza ordinária e contínua, o pagamento da remuneração ordinária dos profissionais com recursos extraordinários tende a redirecionar os recursos antes destinados a essa finalidade a outros gastos, criando os mesmos riscos acima aventados.

A segunda, considerando a indesejável ocorrência de rateios dos recursos ordinários do Fundeb ao término dos exercícios - em razão das “sobras” e do não atingimento do mínimo de 60% - a destinação dos recursos extraordinários ao pagamento da remuneração ordinária dos profissionais do magistério aumentaria artificialmente as “sobras” dos recursos ordinários recebidos naquele período, permitindo o rateio de aproximadamente 60% dos recursos ordinários recebidos, com base no artigo 22, da Lei 11.494/2007, em evidente burla ao que já se discorreu quanto à vedação de pagamento de abonos e rateios com os recursos extraordinários provenientes dos precatórios do Fundef.

Diga-se, aliás, que esse rateio, propiciado por recursos **extraordinários**, não acarretaria a valorização do magistério, não seria realizado com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, tampouco seria compatível com as metas do PNE, ou com o interesse público.

Quanto à possibilidade de frustração de receitas do ente federado, como bem observado pela unidade instrutiva, a utilização dos recursos dos precatórios do Fundef, nos demais casos previstos no artigo 70 da LDB, tende a aumentar a disponibilidade de recursos ordinários do Fundeb, antes direcionados a essas despesas, para a finalidade do inciso I, do referido artigo.

Por conseguinte, o artigo 70, I, da LDB, que autoriza a execução de despesas do Fundeb com remuneração de profissionais da educação, e o artigo 22 da Lei do Fundeb, o qual prevê a subvinculação de recursos para pagamento de profissionais do magistério, dizem respeito aos recursos ordinários do Fundeb, não devendo justificar e abranger a aplicação de recursos extraordinários de precatórios.

Excepcionalidades deverão ser analisadas caso a caso, à luz dos fundamentos adotados na presente deliberação.

V

Fixadas essas premissas, cabe aos gestores estaduais e municipais dar a melhor destinação a tais recursos extraordinários dos precatórios do Fundef, à luz do artigo 70 da LDB, excluindo a possibilidade de pagamento de remuneração a profissionais da educação.

Para tanto, devem elaborar plano de aplicação dos recursos, compatíveis com o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), com os objetivos básicos das instituições educacionais (artigo 70, *caput*, da Lei 9.394/1996), e os respectivos planos estaduais e municipais de educação.

Obviamente, como bem destacado pela Secex/Educação, tais recursos, de grande materialidade, que podem ser creditados até mesmo no último mês do ano, não estão sujeitos ao limite temporal previsto no artigo 21, *caput*, da Lei do Fundeb:

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. (original sem grifos)

Assim, o plano de aplicação pode envolver mais de um exercício, cabendo ao gestor planejar a forma mais adequada de utilizar os recursos, visando ao alcance dos melhores resultados para a educação do ente.

A Secex/Educação propõe seja expedida recomendação aos municípios beneficiários dos precatórios para que submetam o plano de aplicação dos recursos aos conselhos previstos no artigo 24, da Lei do Fundeb. Acolho a proposta. Diante de dúvidas quanto à efetividade da atuação desses

conselhos em algumas localidades, acrescento a necessidade de o plano ter a mais ampla divulgação, à luz do princípio constitucional da publicidade, devendo dele ter ciência, ao menos, os membros do Poder Legislativo local, o tribunal de contas estadual respectivo e a comunidade diretamente envolvida – diretores das escolas, professores, estudantes e pais dos estudantes – em linguagem clara, com informações precisas e os valores envolvidos em cada ação/despesa planejada.

Concordo, também, com a proposta da unidade técnica, no sentido de expedir determinação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao Ministério da Educação, com base no artigo 30 da Lei 11.494/2007, para que, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem o teor da presente deliberação aos estados e municípios que fazem jus a recurso, proveniente da diferença no cálculo da complementação, devida pela União, no âmbito do Fundef, referente aos exercícios de 1998 a 2006, e aos Conselhos do Fundeb dessas localidades.

VI

Consoante o relatório precedente, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a “Frente de Defesa e Valorização da Advocacia e dos Profissionais do Magistério no Estado do Maranhão”, o Ministério Público do Maranhão, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) e o Município de Itororó/BA apresentaram manifestações, explanando seus pontos de vista em relação às questões discutidas nestes autos.

Em que pese não terem sido retratadas uma a uma, foram consideradas na formação do juízo de mérito da presente representação.

A CNTE e o Município de Itororó/BA requereram habilitação como partes interessadas. Por não terem demonstrado razão legítima para intervir no processo, indefiro os aludidos pedidos, nos termos do artigo 146 do Regimento Interno/TCU.

Como a CNTE não foi reconhecida como parte, deve ser indeferido seu pedido para produzir sustentação oral, com base no artigo 168 do Regimento Interno/TCU.

As dúvidas suscitadas pelo Município de Itororó/BA quanto ao cumprimento da medida cautelar anteriormente concedida, sobretudo em relação à possibilidade de pagamento de atrasados, embora não tenham sido tratadas de forma particularizada, estão presentes nos fundamentos desta deliberação.

O Município de Lagoa Seca/PB descreveu sua situação particular, reportando a homologação judicial de acordo, e apresentou diversos questionamentos dela decorrentes (peça 166).

Considerando que o ente não é parte nem legitimado a apresentar consulta ao TCU (artigo 264, do RITCU), tampouco esta pode versar sobre caso concreto (artigo 265, do RITCU), estando em execução auditoria coordenada nos municípios de diversos estados, incluindo a Paraíba, para avaliar, dentre outras questões, se houve o pagamento aos profissionais da educação com os recursos dos precatórios do Fundef (TC 018.130/2018-6), deve ser extraída cópia da peça apresentada pelo ente para ser juntada ao processo de auditoria.

Também deve ser extraída cópia da peça 171, relativa ao Município de Fortaleza/CE, para ser juntada ao TC 018.130/2018-6.

Por fim, após a inclusão do presente processo em pauta, sindicatos de servidores municipais requereram o ingresso como interessados e defenderam o direito de os profissionais do magistério receberem, no mínimo, 60% dos valores dos precatórios do Fundef (peças 175-176).

Por defenderem interesses eminentemente privados e não terem demonstrado razão legítima para intervir no processo, indefiro o pedido dos sindicatos de ingresso como partes, com base no artigo 146, do Regimento Interno/TCU.



Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

TC-020.079/2018-4.

Natureza: Representação.

Órgão: Ministério da Educação.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de representação em que se discute a aplicação dos recursos provenientes de precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

2. A propósito, o eminente relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, defende em seu voto que esta Corte firme entendimento no sentido de que as transferências realizadas pela União, em cumprimento a decisões judiciais, a título de complementação do Fundef:

a) não estão submetidas à subvinculação de 60%, prevista no art. 22 da Lei 11.494/2007;

b) não podem ser utilizadas para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação; e

c) não estão sujeitas ao limite temporal previsto no art. 21 da Lei 11.494/2007.

3. Quanto ao primeiro ponto, creio que a questão foi muito bem colocada pelo Ministro Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, quando, no âmbito do MS 35.675, observou que *“o art. 22 da Lei 11.494/2007 faz expressa menção a 60% dos ‘recursos anuais’, sendo razoável a interpretação que exclui de seu conteúdo recursos eventuais ou extraordinários”*, caso dos recursos tratados neste processo.

4. Também não tenho dúvida quanto à não incidência do limite temporal estabelecido no art. 21 da Lei, exatamente pela excepcionalidade e pela expressão dos repasses de que aqui se cuida.

5. No que tange às vedações na aplicação dos recursos, acredito que seu rateio entre os profissionais do ensino, ativos e inativos, viola o regime estatutário administrativo. As vantagens previstas nesse regime se limitam àquelas de natureza remuneratória (vencimentos, gratificações, adicionais) ou indenizatória (moradia, alimentação). Todas elas pressupõem um substrato fático, inexistente na espécie. Não há espaço para conceder fortuitamente parcelas de caráter extraordinário.

6. Numa tal hipótese, em última análise, restariam violados os princípios da moralidade e da impessoalidade.

7. De qualquer modo, nos termos do art. 26, inciso III, da Lei 11.494/2007, o TCU tem competência para controlar a aplicação dos recursos do Fundo, mormente a complementação da União, e, consoante afirma o eminente relator, sua finalidade é a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

8. Alio-me, pois, às conclusões do Ministro Walton Alencar no sentido de que não é possível conceder abonos genéricos aos professores.

9. Sem embargo, tenho por lícitos eventuais pagamentos de passivos trabalhistas ou previdenciários, já constituídos em processos judiciais.

10. De fato, tais passivos, associados aos profissionais de ensino, constituem, em princípio, despesas havidas no passado precisamente com a manutenção da educação. Aliás, os recursos aqui tratados são repasses que também deveriam ter sido realizados no passado; repasses cuja falta, possivelmente, contribuiu para as dificuldades financeiras que ocasionaram essas dívidas.

11. Com essas considerações, que apresento a título de sugestão ao eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, adianto minha concordância com a posição que ao final vier a ser manifestada por Sua Excelência.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

ACÓRDÃO Nº 2866/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.079/2018-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esta representação da Secex/Educação acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes dos precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), especificamente quanto à subvinculação prevista no artigo 22, *caput*, da Lei 11.494/2007;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 235 e 237 do Regimento Interno/TCU, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer a presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. firmar entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário, **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;

9.2.2. 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;

9.3. determinar, com base no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério da Educação, que, com fundamento no artigo 30 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem o teor da presente deliberação aos estados e municípios que fazem jus a recurso proveniente da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente aos exercícios de 1998 a 2006, e aos Conselhos do Fundeb dessas localidades;

9.4. recomendar, com base no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU:

9.4.1. aos entes federados beneficiários dos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, que, **previamente à utilização desses valores**:

9.4.1.1. elaborem plano de aplicação dos recursos compatível com as diretrizes desta deliberação, com o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), com os objetivos básicos das instituições educacionais (artigo 70, *caput*, da Lei 9.394/1996), e com os respectivos planos estaduais e municipais de educação, em linguagem clara, com informações precisas e os valores envolvidos em cada ação/despesa planejada;

9.4.1.2. deem a mais ampla divulgação do plano de aplicação dos recursos, à luz do princípio constitucional da publicidade, devendo dele ter comprovada ciência, ao menos, o respectivo conselho do Fundeb (previsto no artigo 24 da Lei 11.494/2007), os membros do Poder Legislativo

local, o tribunal de contas estadual respectivo e a comunidade diretamente envolvida – diretores das escolas, professores, estudantes e pais dos estudantes;

9.4.2. aos Conselhos do Fundeb, previstos no artigo 24 da Lei 11.494/2007, que acompanhem a elaboração e a execução dos “planos de aplicação” dos respectivos estados e municípios, indicados no subitem 9.4.1;

9.5. indeferir o pedido da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) para ser habilitada como parte interessada e, por conseguinte, para produzir sustentação oral, em razão de não ter demonstrado razão legítima para intervir no processo;

9.6. indeferir o pedido do Município de Itororó para ser habilitado como parte interessada, por também não ter demonstrado razão legítima para intervir;

9.7. indeferir o pedido dos sindicatos de servidores municipais à peças 175 para serem habilitados como partes, por não terem demonstrado razão legítima para intervir;

9.8. determinar à Secex/Educação que extraia cópias das peças 166 e 171 destes autos para serem juntadas ao TC 018.130/2018-6;

9.9. dar ciência desta deliberação aos tribunais de contas estaduais, aos tribunais de contas dos municípios, e aos ministérios públicos estaduais relacionados aos entes federados beneficiários desses recursos, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público Federal, à Confederação Nacional dos Municípios (CNM), à “Frente de Defesa e Valorização da Advocacia e dos Profissionais do Magistério no estado do Maranhão”, à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), ao Município de Itororó/BA, ao Município de Lagoa Seca/PB e aos sindicatos de servidores municipais que protocolaram a peça 175;

9.10. arquivar o presente processo, com fundamento no artigo 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2866-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral