



CÂMARA DOS DEPUTADOS

***PROJETO DE LEI N.º 9.932, DE 2018**
(Do Sr. Arthur Oliveira Maia)

Regulamenta a utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB decorrentes de diferenças de complementação devidas pela União.

NOVO DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

EDUCAÇÃO;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54 RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

(*) Atualizado em 10/8/2021 em razão de novo despacho.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Inclua-se o seguinte artigo 23-A na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007:

“Art. 23-A. Os recursos decorrentes de eventuais diferenças de complementação da União recebidos em exercício diverso daquele em que originalmente devidos não se sujeitam à subvinculação estabelecida no art. 22 desta Lei.

§1º Quando utilizados no pagamento de remuneração dos profissionais de magistério da educação básica, os recursos do caput deverão ser preferencialmente destinados à quitação de:

I – débitos decorrentes de decisão judicial transitada em julgado anteriormente ao creditamento dos recursos no Fundo; ou

II – débitos previdenciários junto ao Regime Geral de Previdência Social ou ao Regime Próprio de Previdência Social constituídos anteriormente ao creditamento dos recursos no Fundo.

§2º Os recursos de que trata o caput poderão ser utilizados em mais de um exercício, segundo cronograma que privilegie despesas relacionadas ao desenvolvimento da educação. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Por meio de provocação judicial os Estados e Municípios brasileiros vêm, de forma exitosa, questionando o montante referente ao repasse feito pela União a título de complementação ao antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. São diversas as ações judiciais já transitadas em julgado favoravelmente aos entes subnacionais, reconhecendo-lhes o direito de receber da União consideráveis quantias via precatório federal.

O Supremo Tribunal Federal – STF, em 06 de setembro de 2017, ao julgar a Ação Cível Originária ajuizada pelo Estado da Bahia para discutir a referida temática, reconheceu que a União efetuou a menor, entre os anos de 1998 a 2006, a complementação que lhe cabia fazer ao FUNDEF, impondo **“à União o dever de suplementação de recursos, mantida a vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino”**.

Ou seja, de acordo com o STF, a União tem o dever de indenizar Estados e Municípios em razão da complementação a menor feita ao FUNDEF entre os anos de 1998 a 2006, sendo que os Estados e Municípios, ao receberem tais recursos, somente poderão utilizá-los para financiar ações voltadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica.

Atualmente, não só a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 como o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, dispõem que pelo menos 60% dos recursos depositados no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, sucessor do antigo FUNDEF, deverão ser destinados ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Ocorre que, se tal subvinculação vier a ser aplicada aos valores recebidos via precatório federal, levando ao aumento salarial dos referidos profissionais, é quase certo que Estados e Municípios terão enormes problemas no futuro em razão do princípio da irredutibilidade salarial *vis a vis* a inexistência de ulteriores repasses suficientes a suportar essa nova despesa.

Foi exatamente com base nesse entendimento que a equipe técnica do Tribunal de Contas da União - TCU, na manifestação que precedeu o Acórdão nº 1824/2017, houve por bem registrar as seguintes recomendações:

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

(...)

II) **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, III e IV, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), para **que**, no prazo de 15 dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõe, **expeça orientação aos estados e municípios** que têm direito a recursos provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente a 1998 a 2006, oriundos da ACP 1999.61.00.050616-0 ou de ações similares na esfera judicial ou administrativa, **no sentido de:**

(...)

d) utilizarem tais recursos cientes de que, a despeito de os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, permaneçam com sua aplicação vinculada à educação – conforme determina o art. 60 da ADCT e o art. 21 da Lei 11.494/2007 –, a subvinculação

estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 torna-se prejudicada, haja vista que a destinação de 60% dos recursos mencionados para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pode resultar em graves implicações futuras quando exauridos tais recursos, havendo potencial afronta a disposições constitucionais – tais como a irredutibilidade salarial, o teto remuneratório constitucional e os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade – e legais, em especial os arts. 15, 16 e 21 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (item 110);

e) utilizarem tais recursos cientes de que a aplicação da totalidade deles pode ser definida em cronograma de despesas que englobe mais de um exercício financeiro (item 110).”

Como se pode perceber, a equipe técnica do TCU preocupou-se em garantir que a aplicação, pelos Estados e Municípios, dos recursos extraordinariamente devidos pela União seja feita respeitando-se não só o disposto no art. 212 da Constituição e no art. 60 do ADCT, que tratam das vinculações dos recursos do FUNDEB, mas também, e principalmente, o disposto no artigo 163 da Constituição Federal e sua legislação complementar, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

É exatamente com esse mesmo propósito, de garantir uma aplicação constitucionalmente responsável dos recursos extraordinariamente transferidos pela União ao FUNDEB, respeitando-se, ao mesmo tempo, a vinculação de receitas à manutenção e desenvolvimento da educação básica e o equilíbrio financeiro-orçamentário dos entes federados, que apresentamos a presente proposição. Com ela, pretendemos explicitar as recomendações já alcançadas pela equipe técnica do TCU no sentido de que as receitas extraordinárias devidas pela União ao FUNDEB não devem sujeitar-se à execução restrita ao mesmo exercício financeiro em que forem creditadas e tampouco devem se submeter à existente subvinculação de destinação de 60% dos recursos à remuneração de pessoal em efetivo exercício, sendo que quando utilizadas no pagamento de remunerações – o que houvermos por bem não vedar, - devem preferencialmente destinar-se à quitação de remunerações e/ou encargos previdenciários devidos e não pagos referentes a exercícios passados.

Acreditando que a lógica proposta será salutar não só ao aprimoramento do sistema educacional brasileiro, mas também à saúde financeira-

orçamentária dos Estados e Municípios, propomos o Projeto de Lei em tela, esperando poder contar com o apoio dos nobres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em 3 de abril de 2018.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

.....

TÍTULO VI
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

.....

CAPÍTULO II
DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Seção I
Normas Gerais

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; [*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003*](#)

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do poder público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

TÍTULO VIII DA ORDEM SOCIAL

CAPÍTULO III DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO

Seção I Da Educação

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. [*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009*](#)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. ([Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. ([Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015, republicada no DOU de 3/3/2015](#))

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;

d) a fiscalização e o controle dos Fundos;

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do *caput* deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do *caput* deste artigo;

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do *caput* deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do *caput* deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do *caput* deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do *caput* deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do *caput* do art. 155; do inciso IV do *caput* do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal:

a) 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do *caput* do art. 155; do inciso II do *caput* do art. 157; e dos incisos II e III do *caput* do art. 158 da Constituição Federal:

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano.

§ 6º (Revogado).

§ 7º (Revogado). [*\(Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)*](#)

Art. 61. As entidades educacionais a que se refere o art. 213, bem como as fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei, que preencham os requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário.

.....

.....

LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007

Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001;

revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

CAPÍTULO V DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

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.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

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.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao

financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

CAPÍTULO VI

DO ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL, COMPROVAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

I - em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo: /

a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;

b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;

c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;

e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação

- CONSED;

f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

- CNTE;

g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

- UNDIME;

h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES;

II - em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:

a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;

b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;

c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;

d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;

e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;

f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;

III - no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas *b* e *d*;

IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;

b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;

c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;

d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;

e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

§ 3º Os membros dos conselhos previstos no *caput* deste artigo serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores:

I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;

II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

§ 4º Indicados os conselheiros, na forma dos incisos I e II do § 3º deste artigo, o Ministério da Educação designará os integrantes do conselho previsto no inciso I do § 1º deste artigo, e o Poder Executivo competente designará os integrantes dos conselhos previstos nos incisos II, III e IV do § 1º deste artigo.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o *caput* deste artigo:

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no *caput* deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 7º Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

§ 8º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I - não será remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;
 c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

§ 11. Os membros dos conselhos de acompanhamento e controle terão mandato de, no máximo, 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período.

§ 12. Na hipótese da inexistência de estudantes emancipados, representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz.

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

.....

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 005.506/2017-4

Natureza(s): Representação

Órgãos/Entidades: Advocacia -Geral da União; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação
 Representação legal: não há

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ESCLARECIMENTO QUANTO À COMPETÊNCIA CONCORRENTE. QUESTÃO NÃO DECIDIDA. OMISSÃO. PROVIMENTO. EFEITOS INFRINGENTES. CONHECIMENTO PARCIAL DE OUTROS EMBARGOS. DESPROVIMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de representação acerca de possíveis irregularidades na utilização de recursos advindos de precatórios referentes a diferenças na complementação devida pela

União no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef.

A representação foi conhecida e julgada integralmente procedente, nos termos do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário.

Em face dessa deliberação foram opostos dois embargos de declaração (peças 85 e 86), resumidos a seguir.

Os primeiros embargos (peça 85) foram opostos por representantes do Ministério Público Federal no Piauí (MPF-PI), Procuradoria da União no Piauí (AGU-PI) e Controladoria Geral da União no Piauí (CGU-PI), todos signatários do Acordo de Cooperação e membros efetivos da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado do Piauí.

Os integrantes da Rede de Controle, após transcreverem trechos do relatório e voto que integram o Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, aduzem que o TCU, ao afirmar sua competência para fiscalização das complementações do Fundef realizadas com verbas federais, não teria explicitado se tal competência seria *exclusiva* ou *concorrente*, do que decorreria a manutenção ou o afastamento da competência dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e dos Municípios (TCMs) na fiscalização desses recursos.

Em seguida aduzem que, muito embora a SecexEducação tenha opinado acerca da impossibilidade da submissão desses recursos à subvinculação estabelecida no art. 22, da Lei 11.494/2007, não teria havido pronunciamento do relator sobre a matéria, o que caracterizaria omissão do julgado.

Ao final, pedem sejam sanadas as falhas apontadas.

Os segundos embargos (peça 86) foram subscritos por duas entidades, a Confederação dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais – CSPM, e a Federação dos Sindicatos de Servidores e Funcionários Públicos das Câmaras de Vereadores, Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais do Estado do Piauí - FESSPMEPI.

Referidas entidades pleiteiam sejam reconhecidas como interessadas uma vez que servidores a elas filiados seriam atingidos de maneira direta pelo Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário já que, no entender dessas entidades, estaria sendo firmado entendimento acerca da impossibilidade da subvinculação, o que impediria que municípios destinassem qualquer parcela desses recursos à remuneração dos profissionais do magistério.

Após discorrer longamente sobre trechos do relatório que acompanha o Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, tratando o parecer opinativo na Unidade Técnica como se fosse opinião do Colegiado, alega ser contraditório que os dispositivos legais que garantem a vinculação desses valores para manutenção e desenvolvimento da educação básica pública não estejam sendo observados para garantir a subvinculação do percentual de 60% (sessenta por cento) do Fundef para a valorização (remuneração) dos trabalhadores em educação.

Nesses termos, aduzem *in verbis*:

“Dessa forma, nota-se, pois, que há uma grande contradição no d. acórdão, uma vez que os dispositivos legais supracitados, enumerados pelos nobres Ministros do Colendo TCU, serviria para justificar a vinculação dos valores dos precatórios às finalidades do FUNDEF/FUNDEB - manutenção e desenvolvimento do ensino - mas, por outro lado, não serviria para justificar a subvinculação em questão, quanto à valorização dos trabalhadores em educação”.

Alegam, ainda, ser necessário suprir omissão do Acórdão recorrido em relação a todos os recursos oriundos de Ações de Conhecimento dos Municípios que tenham por objeto a complementação da União referente aos valores do Fundef, não apenas aqueles decorrentes da ACP 1999.61.00.050616-0.

Ao final, pedem o deferimento do ingresso no feito, a concessão de efeitos infringentes para que seja garantida a vinculação dos recursos a serem recebidos pelos municípios, a título de complementação da União no Fundef, quanto à subvinculação, estabelecida no art. 22, da Lei nº 11.494/2007, bem como que o Tribunal analise outras possibilidades legais de pagamento de verba remuneratória, a exemplo de bonificações, e que, por fim, amplie o alcance da deliberação para todos os casos em que houver a percepção dessa complementação pela via judicial.

É o breve relatório.

VOTO

Em exame embargos de declaração opostos em face do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, proferido em processo de representação que tratou de irregularidades na utilização de recursos advindos de precatórios referentes a diferenças na complementação devida pela União no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.

Conheço do recurso constante da peça 85, interposto por representantes do Ministério Público Federal no Piauí (MPF-PI), Procuradoria da União no Piauí (AGU-PI) e Controladoria Geral da União no Piauí (CGU-PI), uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie.

No mérito, é forçoso reconhecer a existência de ambiguidade na forma com que redigida a parte dispositiva da decisão, que permite leitura restritiva quanto à atuação dos Tribunais de Contas nos casos em que houver complementação de recursos por parte da União:

9.2.1. a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da União, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez que são recursos de origem federal;

Todavia, o exame atento da fundamentação do *decisum* bem evidencia tratar-se de competência concorrente, pois o TCU vem somar-se à atuação das demais Cortes de Contas.

A jurisprudência deste Tribunal sempre caminhou no sentido de que a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundef, quando há a complementação da União, é da **competência concorrente** entre o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado e/ou dos Municípios, conforme o caso.

Por todos, cito o voto condutor do Acórdão 3.049/2009 – Plenário, ocasião em que este Tribunal decidiu não instaurar Tomada de Contas Especial uma vez que o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia já havia glosado os valores relativos a pagamentos indevidos com recursos do então Fundef:

“3. No que diz respeito ao escopo da competência deste Tribunal para examinar questões relacionadas ao extinto Fundef – hoje substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) –, cabe lembrar que, na forma do art. 11 da Lei n. 9.424/1996, que dispunha sobre o referido fundo, a fiscalização do cumprimento dos dispositivos daquele diploma

legal é atribuição conjunta dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, nos seguintes termos:

‘Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.’

4. Nesse sentido, a Instrução Normativa TCU n. 36/2000 declarava a competência desta Corte para fiscalizar a aplicação de tais recursos quando havia complementação da União, conforme consta dos dispositivos abaixo transcritos.

(...)

*10. Nesse sentido, tendo em vista que o TCM/BA exerceu fiscalização sobre os atos acima destacados e aplicou a sanção cabível naquela esfera de controle, entendo que esses atos não devem dar ensejo à nova apenação no âmbito desta Corte de Contas, por idêntico fundamento, sob pena de **bis in idem**.*

11. Assim, é forçoso reconhecer que o exercício da competência concorrente dos Tribunais de Contas – estabelecida pelo art. 11 da Lei n. 9.424/1996 e disciplinada nesta Corte, à época, pelo art. 2º da Instrução Normativa n. 36/2000 – não pode levar a que um mesmo fato, observado sob a ótica do mesmo diploma legal, seja objeto de dupla condenação.

12. Ressalto que este posicionamento é consentâneo com os precedentes deste Tribunal citados pela Secex/BA – Acórdãos ns. 3.115 e 3.351, ambos de 2008 e da Segunda Câmara –, aos quais acresço o já citado Acórdão n. 1.312/2009, de minha relatoria, e o Acórdão n. 1706/2007, ambos da Primeira Câmara”.

A extinção do Fundef e sua substituição pelo Fundeb não ensejou alteração nesse quadro de competências comuns, como bem se observa da disciplina da Lei 11.494/2007, cujo art. 26 encontra-se assim vazado:

Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, **especialmente em relação à complementação da União**.

Resta evidente, na lei, que compete especialmente ao TCU - mas não exclusivamente - fiscalizar a utilização de recursos do Fundeb quando houver complementação da União. Ademais, para afastar qualquer dúvida a respeito da competência concorrente, a lei assim disciplinou a defesa judicial do cumprimento das normas do Fundeb:

Art. 29. A **defesa da ordem jurídica**, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento desta Lei, compete ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, **especialmente quanto às transferências de recursos federais**.

(...)

§ 2º **Admitir-se-á litisconsórcio facultativo** entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados para a **fiscalização da aplicação dos recursos dos Fundos que receberem complementação da União**.

Percebe-se, então, que o sistema normativo em vigor não intentou, em momento algum, restringir a atuação dos diversos agentes de controle. Ao contrário, a legislação busca

integrar e conjugar os esforços dessas entidades para o melhor desempenho de suas atribuições, tendo por objetivo lograr a melhor utilização dos recursos destinados à educação.

Ressalte-se, ainda, que o voto por mim proferido afirmou expressamente a competência dos Tribunais de Contas dos Estados e/ou dos Municípios para fiscalizar a contratação dos escritórios de advocacia, o que já havia sido objeto de deliberação por parte desta Casa:

“Entretanto, como ressaltado no voto condutor do Acórdão 1550/2017–TCU–Plenário, a legalidade das contratações em tela não é o objeto da presente representação, pois a competência desta Corte surge apenas com o repasse dos recursos federais aos municípios.

No voto condutor do Acórdão 5.940/2014 – 2ª Câmara, ao apreciar representação com diverso objeto, o E. Ministro Weder de Oliveira aduziu o seguinte:

[...] a competência para apreciar a legalidade do contrato em tela não é deste Tribunal, mas do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Não cabe ao TCU deliberar sequer sobre o pedido da representante de adoção de cautelar para suspender os efeitos da contratação questionada.

6. Entretanto, a partir do despacho judicial que deferiu a separação de 20% do total a ser pago ao município a título de diferenças da complementação dos recursos do Fundef para quitação dos honorários contratuais (peça 1, p. 4/7 e 25), existe, certamente, o risco de haver aplicação dos recursos federais em desacordo com os objetivos previstos no ordenamento jurídico.

[...]

12. Assim, tendo em vista o princípio da independência das instâncias e a inexistência, por ora, de prejuízos ao erário federal, tenho por adequada a proposta da unidade técnica de enviar cópia dos autos ao órgão competente, sem prejuízo de dar ciência ao município de Timon/MA de que os recursos do Fundef, por expressa destinação constitucional e previsão legal, não podem ser reduzidos para pagamento de honorários advocatícios, somente podendo ser destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação”.

Em que pese o justo receio veiculado pelos embargantes no sentido de que a decisão deste Tribunal poderia levar à nulidade das cautelares adotadas por outras Cortes de Contas, é de se ressaltar que o próprio STF, na pessoa de sua presidente, ministra Cármen Lúcia, reconheceu e assegurou a competência do TCE-MA na fiscalização de contratos de prefeituras com advogados (Suspensão de Segurança 5.182).

Diante desse quadro, impõe-se dar provimento aos embargos para esclarecer a todos interessados que o entendimento firmado no item 9.2.1 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário não afasta a competência concorrente dos demais Tribunais de Contas.

Em relação à subvinculação estabelecida no art. 22, da Lei 11.494/2007, entendo não haver, propriamente, omissão. Muito embora a Unidade Instrutiva tenha recorrido, acertadamente, sobre a inaplicabilidade dessa disposição legal aos recursos de complementação da União, obtidos pela via judicial, a matéria não integrava a representação apresentada ao Tribunal, razão pela qual o assunto não foi objeto de considerações no voto proferido nem constou da parte dispositiva.

Não obstante, uma vez que a matéria foi de fato submetida à apreciação desta Corte pela Unidade Técnica, em sua proposta de encaminhamento, revejo entendimento anterior e reconheço que a questão deveria ter sido examinada e decidida, razão pela qual os embargos devem ser providos nesse ponto para que o Tribunal efetivamente aprecie a aplicabilidade da subvinculação, estabelecida no art. 22, da Lei 11.494/2007, aos recursos objetos destes autos.

O exame dessa questão será realizado na sessão subsequente, que trata dos segundos embargos de declaração em exame neste momento processual.

II

Quanto aos embargos referentes à peça 86, subscritos pela Confederação dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais – CSPM, e pela Federação dos Sindicatos de Servidores e Funcionários Públicos das Câmaras de Vereadores, Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais do Estado do Piauí – FESSPMEPI, não restaram atendidos os requisitos de admissibilidade, uma vez que, ao contrário do alegado, não verifiquei lesão ou ameaça de lesão a interesse de nenhum servidor, seja por não ter sido firmado nenhum entendimento em relação à subvinculação, seja por não haver nenhum comando proibindo, direta ou indiretamente, que municípios destinassem parte desses recursos à valorização dos profissionais do magistério.

Ademais o que se intentava, com o recurso, era discutir o mérito de tese suscitada na instrução, elaborada pela SecexEducação, mas que não integrou nem os fundamentos nem a parte dispositiva do *decisum*, restando patente ausência de utilidade ou necessidade da interposição dos embargos.

Todavia, como neste momento está se propondo reconhecer omissão da decisão embargada em deliberar exatamente sobre essa questão, entendo mais consentâneo ao devido processo legal o conhecimento e o processamento destes embargos em conjunto com a apreciação do mérito da aplicabilidade da referida subvinculação.

Para melhor esclarecimento da matéria, reproduzo, na íntegra, as considerações efetuadas pela SecexEducação, contidas na instrução que integra a peça 60 destes autos, cujo teor incorporo, desde já às minhas razões de decidir:

“(III.1) Subvinculação na aplicação dos recursos do Fundef e utilização dos recursos no exercício financeiro em que forem creditados

101. *Diante da conclusão de que os recursos devidos pela União aos municípios – no âmbito da Ação Civil Pública (ACP) 1999.61.00.050616-0, referente à complementação da União em função do VMAA – devem seguir vinculados à finalidade do Fundef/Fundeb, surge a questão quanto à necessidade de subvinculação na aplicação dos recursos oriundos de tal ACP.*

102. *A subvinculação ora em comento diz respeito ao previsto no art. 7º da Lei 9.424/1996 e cuja a essência foi mantida no art. 22 da Lei 11.494/2007: “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.”*

103. *Consultado a respeito do tema (peça 13), o FNDE se posicionou no sentido de que não cabe, contudo, a prevalência da subvinculação do percentual de 60% do Fundef à remuneração dos profissionais do magistério. Após a exposição de suas razões, apresentou a seguinte conclusão:*

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)

104. Nesse sentido, também se posicionou o TCM/BA, por meio da Resolução 1346/2016: “Art. 2º Em estrita obediência ao princípio constitucional da razoabilidade, a proporção prevista no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007 não se aplica, obrigatoriamente, à utilização dos recursos de que trata o artigo anterior” (peça 7, p. 3).

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

106. Cabe registrar, ainda, que qualquer gasto com remuneração 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.

107. Assim, além dos relevantes argumentos do TCM/BA e do FNDE, é importante ressaltar que se torna impossível a obediência absoluta à tal subvinculação em virtude de os recursos advindos de decisão judicial não representarem um aumento permanente de recursos aos municípios. 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.

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

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.

110. Desse modo, com fulcro no art. 30, I, III e IV, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), propõe-se determinar ao MEC que expeça orientação aos municípios interessados no sentido de:

a) utilizarem tais recursos cientes de que, a despeito de os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, permaneçam com sua aplicação vinculada à educação – conforme determina o art. 60 da ADCT e o art. 21 da Lei 11.494/2007 –, a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 torna-se prejudicada, haja vista que a destinação de 60% dos recursos mencionados para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pode resultar em graves implicações futuras quando exauridos tais recursos, havendo potencial afronta a disposições constitucionais – tais como a irredutibilidade salarial, o teto remuneratório constitucional e os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade – e legais, em especial os arts. 15, 16 e 21 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);”

A mera leitura das razões expostas é suficiente para afastar a alegação de contradição suscitada pela Confederação dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais – CSPM, e pela Federação dos Sindicatos de Servidores e Funcionários Públicos das Câmaras de Vereadores, Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais do Estado do Piauí – FESSPMEPI.

Estão devidamente claras as razões pelas quais não deve ser observada a subvinculação do percentual de 60% (sessenta por cento) para fins de remuneração dos professores, e delas não se extrai qualquer contradição com as demais razões de decidir adotadas pelo Acórdão embargado. Os embargantes demonstram, apenas, inconformismo com a adoção de tese que não é aquela de sua preferência.

Por fim, em decorrência do saneamento da omissão em relação ao tema da subvinculação, entendo necessário dar efeitos infringentes aos presentes embargos também em relação ao item 9.2.2.1 da decisão recorrida, para melhor facilitar o cumprimento da deliberação desta Corte.

Esse item trata da obrigatoriedade de recolhimentos dos recursos à conta específica do Fundeb, e foi vazado nos seguintes termos:

“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;”

Ocorre, porém, que não se revela recomendável misturar os recursos advindos de precatórios com os recursos ordinários da Fundeb, especialmente porque, como visto, são verbas que deverão ter regras de aplicação distintas. Os recursos ordinários, ou seja, aqueles que se repetem ano a ano, devem se sujeitar, por exemplo, à subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007. Já os recursos de natureza extraordinária, como este tratado nos autos, não possuem essa subvinculação específica.

Revela-se mais adequado que a gestão desses recursos extraordinários seja feita em conta específica até para garantir a efetiva finalidade e rastreabilidade dos recursos, auxiliando o FNDE e os demais órgãos de controle na plena verificação da regular aplicação dos recursos, como previsto na determinação do item 9.3 do Acórdão 1824/2017-Plenário

Com essas considerações, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de setembro de 2017.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1962/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.506/2017-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I Embargos de declaração (Representação)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrentes: Ministério Público do Estado do Piauí (05.805.924/0001-89); Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais - CSPM (18.708.588/0001-06); Federação dos Sindicatos de Servidores e Funcionários Públicos das Câmaras de Vereadores, Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais do Estado do Piauí – FESSPMEPI (23.815.297/0001-49).
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: 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 : Renato Coelho de Farias (OAB-PI 3596)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos em face do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Ministério Público Federal no Piauí (MPF-PI), pela Procuradoria da União no Piauí (AGU-PI) e pela Controladoria Geral da União no Piauí (CGU-PI);

9.2. dar provimento ao embargos para sanar as falhas identificadas por meio das seguintes medidas:

9.2.1. esclarecer a todos os interessados que:

9.2.1.1. o entendimento firmado no item 9.2.1 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário não afasta a competência concorrente dos demais Tribunais de Contas;

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;

9.2.2. conferir efeitos infringentes ao presente recurso para conferir a seguinte redação ao item 9.2.2.1. do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário:

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade;”

9.3. conhecer dos Embargos de Declaração opostos pela Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais – CSPM, e pela Federação dos Sindicatos de Servidores e Funcionários Públicos das Câmaras de Vereadores, Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais do Estado do Piauí – FESSPMEPI, apenas na parte em que alega contradição a respeito da subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 e, no mérito, negar-lhes provimento.

9.4. dar ciência desta deliberação aos recorrentes bem como aos demais órgãos e entidades notificados do inteiro teor do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário.

10. Ata nº 35/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/9/2017 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1962-35/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

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

FIM DO DOCUMENTO
