

# PRECATÓRIOS DO FUNDEF

ENTENDIMENTO DO TCU - APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Maceió, 18 de fevereiro de 2019

## CONTEXTO

---

- ✎ Ocorrência de diferença na complementação da União para o Fundef (valor mínimo anual por aluno – VMAA subestimado), no período de 1998 a 2006;
- ✎ Municípios ajuizaram ações individuais, com base em contratos advocatícios, que estabeleciam de 15% a 20% de honorários relativos ao valor recebido em juízo;
- ✎ São ações autônomas de conhecimento ou de execução da Ação Civil Pública impetrada pelo MPF-SP, transitada em julgado em 2015;
  - As ações de execução estão suspensas por liminar concedida, em 22/9/2017, pelo TRF 3ª Região.



# CONTEXTO

## PASSIVO DOS PRECATÓRIOS

Em decorrência do trânsito em julgado da referida ação, que se deu em 1º de julho de 2015, a União adquiriu passivo jurídico no valor total de R\$ 91.610.990.008,85

Ressarcimento do Fundef Devido pela União por UF - 1998 a 2006



UF	Ressarcimento Devido Total
BAHIA	23.444.012.811,94
CEARÁ	11.298.628.131,93
MARANHÃO	10.896.262.347,59
PARÁ	10.750.938.699,41
PERNAMBUCO	10.052.234.286,75
MINAS GERAIS	6.783.896.258,08
PIAUI	4.756.383.979,52
PARAÍBA	4.673.950.210,56
ALAGOAS	4.153.227.441,97
GOIÁS	1.946.770.413,76
RIO GRANDE DO NORTE	1.326.421.387,76
AMAZONAS	861.921.928,43
SERGIPE	258.223.266,55
TOCANTINS	158.892.300,21
MATO GROSSO DO SUL	104.636.793,89
RONDÔNIA	97.103.768,24
MATO GROSSO	47.485.982,25
ACRE	0,00
AMAPÁ	0,00
DISTRITO FEDERAL	0,00
ESPÍRITO SANTO	0,00
PARANÁ	0,00
RIO DE JANEIRO	0,00
RIO GRANDE DO SUL	0,00
RORAIMA	0,00
SANTA CATARINA	0,00
SÃO PAULO	0,00
<b>Total</b>	<b>91.610.990.008,84</b>

Valor pago: R\$ 8.591.220,73

## CONTEXTO

### PRECATÓRIOS JÁ XECUTADOS

Fonte: Ofício n. 01089/2017/GAB/PGU/AGU, de 31 de agosto de 2017  
– Advocacia-Geral da União.

UF	Valor
----	-------

CE	2,0 bi
----	--------

BA	1,8 bi
----	--------

AL	1,5 bi
----	--------

PE	722 mi
----	--------

PA	654 mi
----	--------

MA	640 mi
----	--------

PI	625 mi
----	--------

PB	224 mi
----	--------

RN	29 mi
----	-------

AM	23,2 mi
----	---------

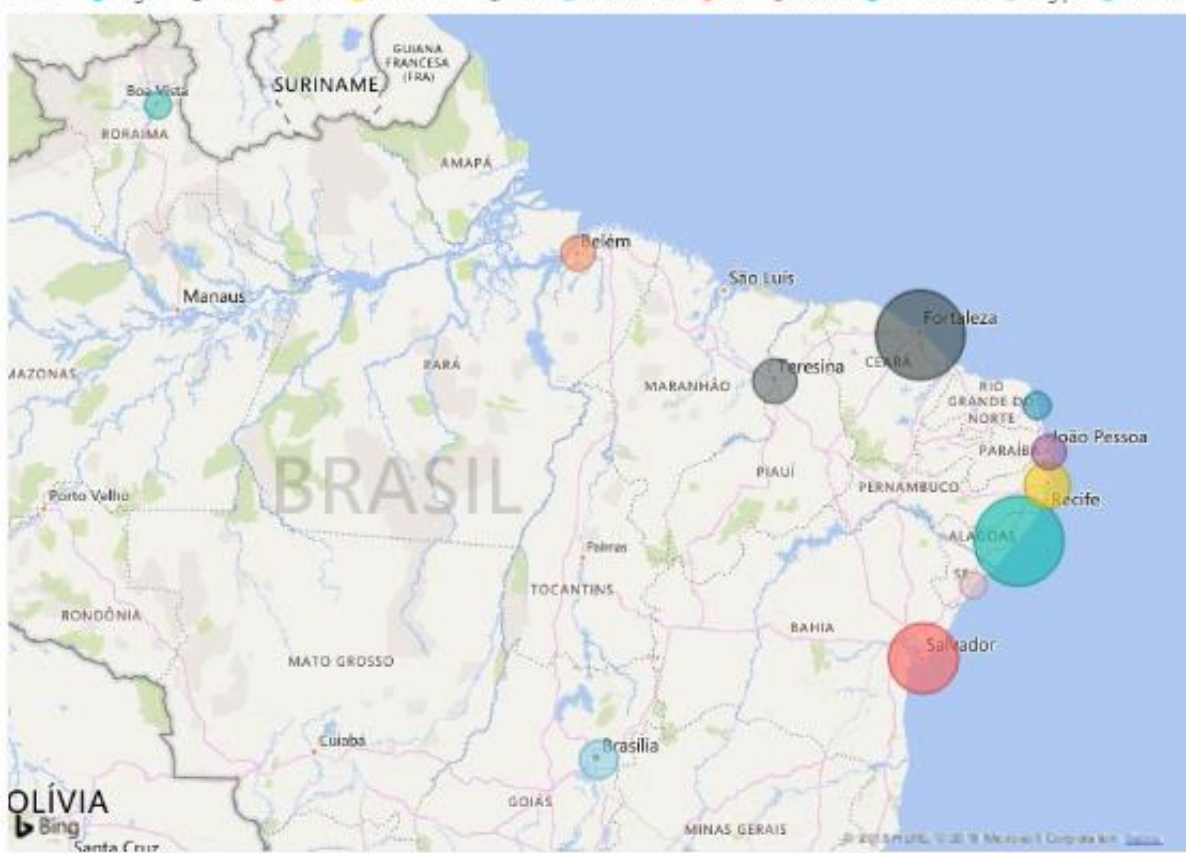
MG	14 mi
----	-------

SE	2,4 mi
----	--------

**HONORÁRIOS:  
R\$ 873 milhões**

Valor Total de Precatórios Inscritos para Pagamento por UF - Período de 2013 a 2017

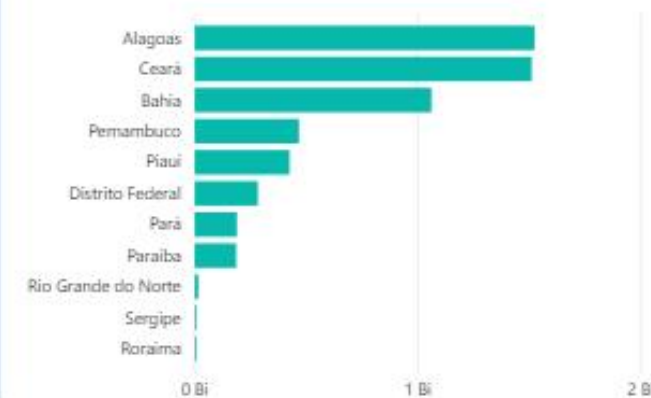
Estado ● Alagoas ● Ceará ● Bahia ● Pernambuco ● Piauí ● Distrito Fe... ● Pará ● Paraíba ● Rio Grande... ● Sergipe ● Roraima



Estado Valor\_Original

Alagoas	1.523.039.859,88
Ceará	1.509.861.054,31
Bahia	1.060.626.619,75
Pernambuco	466.938.903,41
Piauí	424.984.265,01
Distrito Federal	282.636.811,43
Pará	188.631.780,88
Paraíba	185.669.767,98
Rio Grande do Norte	15.894.633,52
Sergipe	901.748,31
Roraima	896.337,06
<b>Total</b>	<b>5.660.081.781,54</b>

Valor Total de Precatórios por UF





# CONTEXTO

Processo de representação, formulada perante o TCU pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do TCE-MA (TC 005.506/2017-4)

**Objeto:** Utilização indevida de precatórios decorrentes de diferenças na complementação da União ao Fundef para pagamento de honorários advocatícios

**Decisões:** Acórdão 1824/2017-Plenário, Acórdão 1962/2017-Plenário (Embargos de Declaração)

# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO





# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

9.2. firmar os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais, decorrentes da complementação da União 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;

# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

## Voto condutor do Acórdão 1824/2017-Plenário:

O fato de os pagamentos aos municípios serem feitos mediante precatórios não afasta nem impede a aplicação da Constituição e das leis, em especial na parte que impõe a vinculação desses recursos, até porque o provimento judicial **não altera a natureza jurídica** essencial dessas parcelas complementares de verbas do Fundeb, natureza que se mantém nos registros da União e em todo o trânsito dessas verbas, **muito menos lhes confere caráter indenizatório**, como podem pretender alguns.



# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

## Voto condutor do Acórdão 1824/2017-Plenário:

Daí decorre a razão por que devem ser de pronto rechaçadas quaisquer interpretações que tenham por efeito prático afastar essas especiais vinculações legais e constitucionais e a atração de novos gravames, a exemplo dos honorários advocatícios que, de logo, abocanhariam vinte por cento das verbas transferidas pela União e finalisticamente gravadas pela Constituição e legislação infraconstitucional.

# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

## *Lei 11.494/2007 (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.*



# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

## *Constituição Federal*

*[ADCT] Art. 60. (...) 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 (...)*

*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;*

*Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.*

*§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.*

# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

## HONORÁRIO ADVOCATÍCIOS

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;



# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

## HONORÁRIO ADVOCATÍCIOS

### Voto condutor do Acórdão 1824/2017-Plenário:

Por tais razões, no caso concreto das verbas complementares do Fundeb, (...) insofismável que o pagamento de honorários de advogado, com verbas constitucionalmente gravadas com finalidade específica, é ilegal, imoral e inconstitucional, sendo nulos todos os atos que impliquem o desvio dessas verbas da única finalidade que elas podem albergar, a educação.

# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

## HONORÁRIO ADVOCATÍCIOS

Em decisões posteriores o TCU determinou a citação solidária dos gestores e escritórios de advocacia, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais, a título de verba honorária de 20% sobre os serviços prestados, acumulados com o pagamento de honorários de sucumbência, em virtude das seguintes irregularidades:



# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

## HONORÁRIO ADVOCATÍCIOS

Acórdão 1285/2018-Plenário

a) pagamento de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundef, contrariando o art. 60 do ADCT, art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, art. 23 da Lei 11.494/2007, e parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000

# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

## HONORÁRIO ADVOCATÍCIOS

### Acórdão 1285/2018-Plenário

b) contratação de serviços advocatícios por meio de indevida inexigibilidade de licitação, sem que restasse devidamente comprovada a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado, em afronta ao art. 25, II, §1º, da Lei 8.666/1993

c) contrato pactuado sem que o preço tenha sido certo e preestabelecido, contrariando o art. 55, III da Lei 8.666/1993



# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

## HONORÁRIO ADVOCATÍCIOS

1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça [Recurso Especial 1.703.697-PE - Relator: Ministro Og Fernandes]:

Fixou posição no sentido de que as verbas destinadas à complementação da União ao Fundef, com destinação exclusiva em favor do ensino, não podem ser objeto de destaque para pagamento de honorários advocatícios contratuais

# ACÓRDÃO 1824/2017-PLENÁRIO

## HONORÁRIO ADVOCATÍCIOS

Decisão liminar do Presidente do STF (Supremo Tribunal Federal), Dias Toffoli, de 11/01/2019, determinou a imediata suspensão de decisões judiciais que autorizam o pagamento de advogados com precatórios recebidos do Fundef.

*“trata-se de situação de chapada inconstitucionalidade, potencialmente lesiva à educação pública em inúmeros municípios, carentes de recursos para implementar políticas nessa área”*

*“O objetivo da suspensão é evitar que parcela considerável desse valor seja desviada de sua finalidade constitucional e legal, que somente compreende os gastos com ações e serviços para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica”*



# ACÓRDÃO 1962/2017-PLENÁRIO | EMBARGOS DE DECLARAÇÃO A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO




# ACÓRDÃO 1962/2017-PLENÁRIO | EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

## A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO

### PRINCIPAIS PONTOS DA ANÁLISE

*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.*

 Incidência sobre recursos ordinários anuais nas despesas correntes do exercício;

 Recursos extraordinários (precatórios) utilizados na remuneração. Recursos não permanentes. Riscos sobre o impacto orçamentário-financeiro para exercícios seguintes (manutenção de despesas continuada, irredutibilidade salarial).



# ACÓRDÃO 1962/2017-PLENÁRIO | EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

## A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO

### PRÊMIO/ABONO X VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Plano de carreira/Remuneração (recursos ordinários) X Formação profissional



Posição do FNDE nos autos (Ofício 10.698/2017/Cgfse/Digef-FNDE)

Destinação das verbas de precatórios (60%) aos profissionais do magistério **não caracteriza valorização abrangente e continuada da categoria;**



Formação profissional

Art. 70, LDB

I - Remuneração e **aperfeiçoamento** do pessoal docente e demais profissionais da educação;

Meta 15 e 16 do PNE.

# ACÓRDÃO 1962/2017-PLENÁRIO | EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

## A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO

---

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

**CAUTELAR DE 27/6/2018 | MINISTRO WALTON ALENCAR**  
**ACÓRDÃO 1518/2018-PLENÁRIO**  
A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO

---

Determinação [...] 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;



**CAUTELAR DE 27/6/2018 | MINISTRO WALTON ALENCAR**  
**ACÓRDÃO 1518/2018-PLENÁRIO**  
A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO

---

Determinação [...] 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;

**CAUTELAR DE 27/6/2018 | MINISTRO WALTON ALENCAR**  
**ACÓRDÃO 1518/2018-PLENÁRIO**  
A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO

---

Alerto 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

# ACÓRDÃO 2866/2018 - PLENÁRIO

## A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO

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;



# ACÓRDÃO 2866/2018 – PLENÁRIO

## A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO

9.4. recomendar aos entes federados beneficiários dos recursos recebidos que, previamente à utilização desses valores:

a) 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;

# ACÓRDÃO 2866/2018 – PLENÁRIO

## A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO

9.4. recomendar aos entes federados beneficiários dos recursos recebidos que, previamente à utilização desses valores:

b) 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;

# O STF E A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO

## **STF | MANDADO DE SEGURANÇA 35675** **Ministro Roberto Barroso | Liminar indeferida** **Julgamento 15/5/2018**

Mandado de segurança coletivo, com pedido, liminar, impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará – SINTEPP contra ato do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1824/2017-Plenário, Acórdão 1962/2017-Plenário)

### **ALEGAÇÕES DO IMPETRANTE**

- (i) ainda não foi ouvida a parte representativa dos profissionais do magistério, fragilizando os princípios do contraditório e da ampla defesa;
- (ii) o art. 22 da Lei nº 11.494/2007 prevê expressamente a aplicação de, pelo menos, 60% dos recursos para pagamento de remuneração dos profissionais do magistério;
- (iii) os servidores do magistério não estarão, sem justa causa, se enriquecendo, tendo em vista a indiscutível previsão legal da subvinculação;
- (iv) os recursos extraordinários podem ser pagos por meio de abono salarial, que possui caráter provisório, razão pela qual não cabe falar em teto remuneratório nem em irredutibilidade salarial;
- (v) o respeito à lei de responsabilidade fiscal não pode obstar o pagamento de recurso previsto legalmente;
- (vi) os recursos ordinários anuais, não repassados pela União, devem ser executados, agora, de maneira extraordinária



# O STF E A QUESTÃO DA SUBVINCULAÇÃO

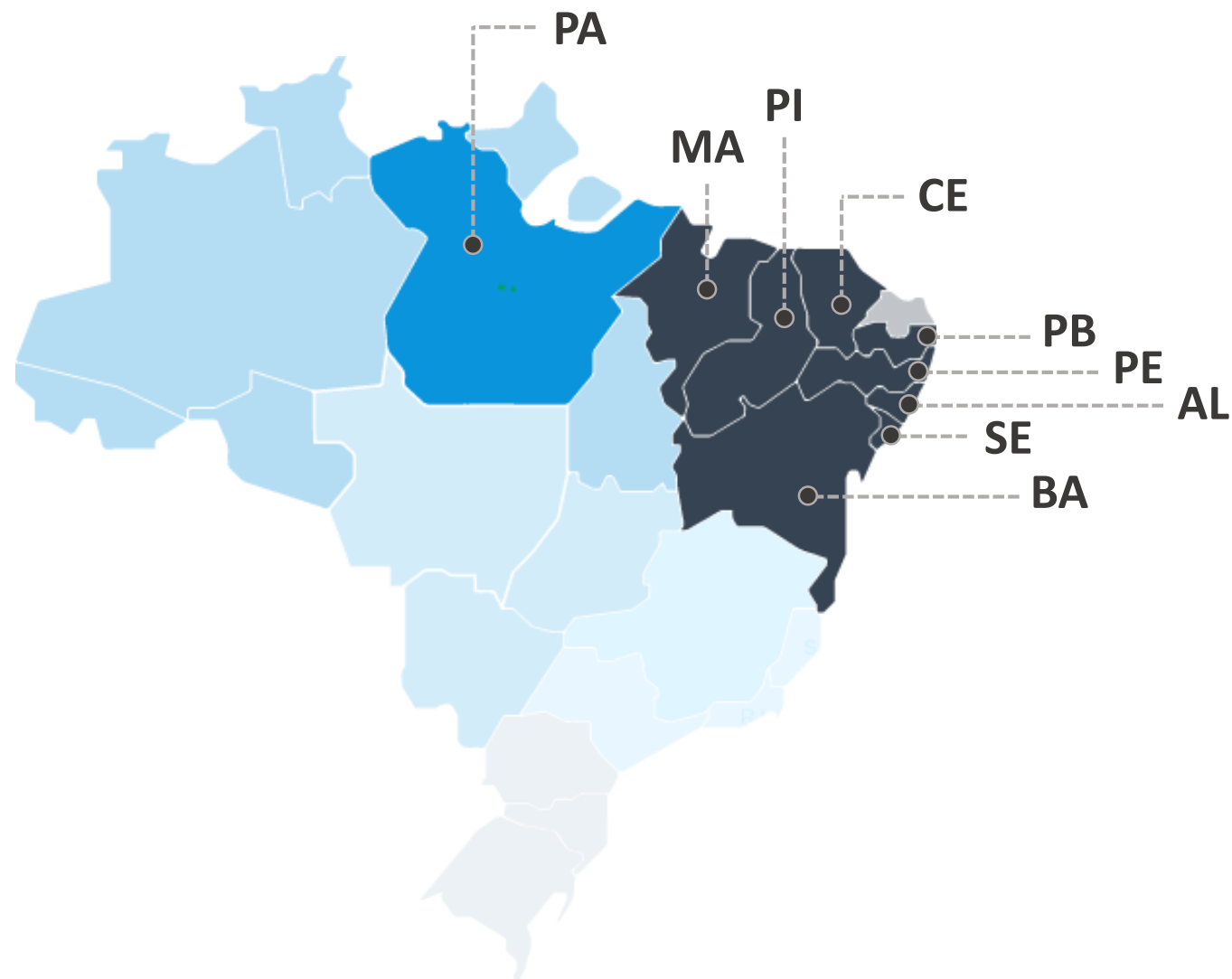
16. A probabilidade do direito invocado é esvaziada, principalmente, por conta de dois argumentos. Em primeiro lugar, o art. 22 da Lei nº 11.494/2007 faz expressa menção a 60% dos “recursos anuais”, sendo razoável a interpretação que exclui de seu conteúdo recursos eventuais ou extraordinários, como 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

# DISCRICIONARIEDADE LIMITADA DO GESTOR

CF/88] Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto

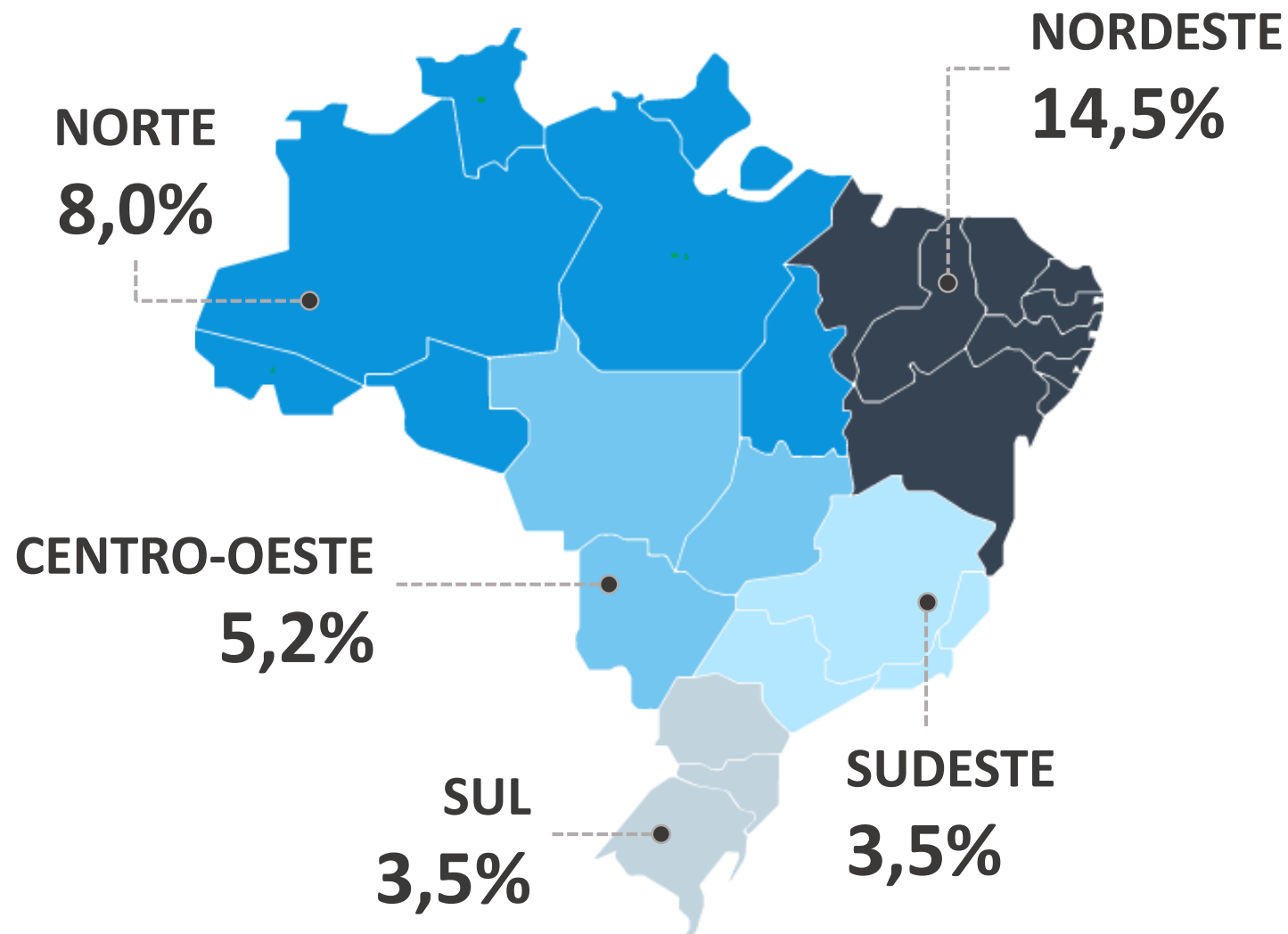
# ESTADOS QUE FAZIM JUS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO (1998-2006)





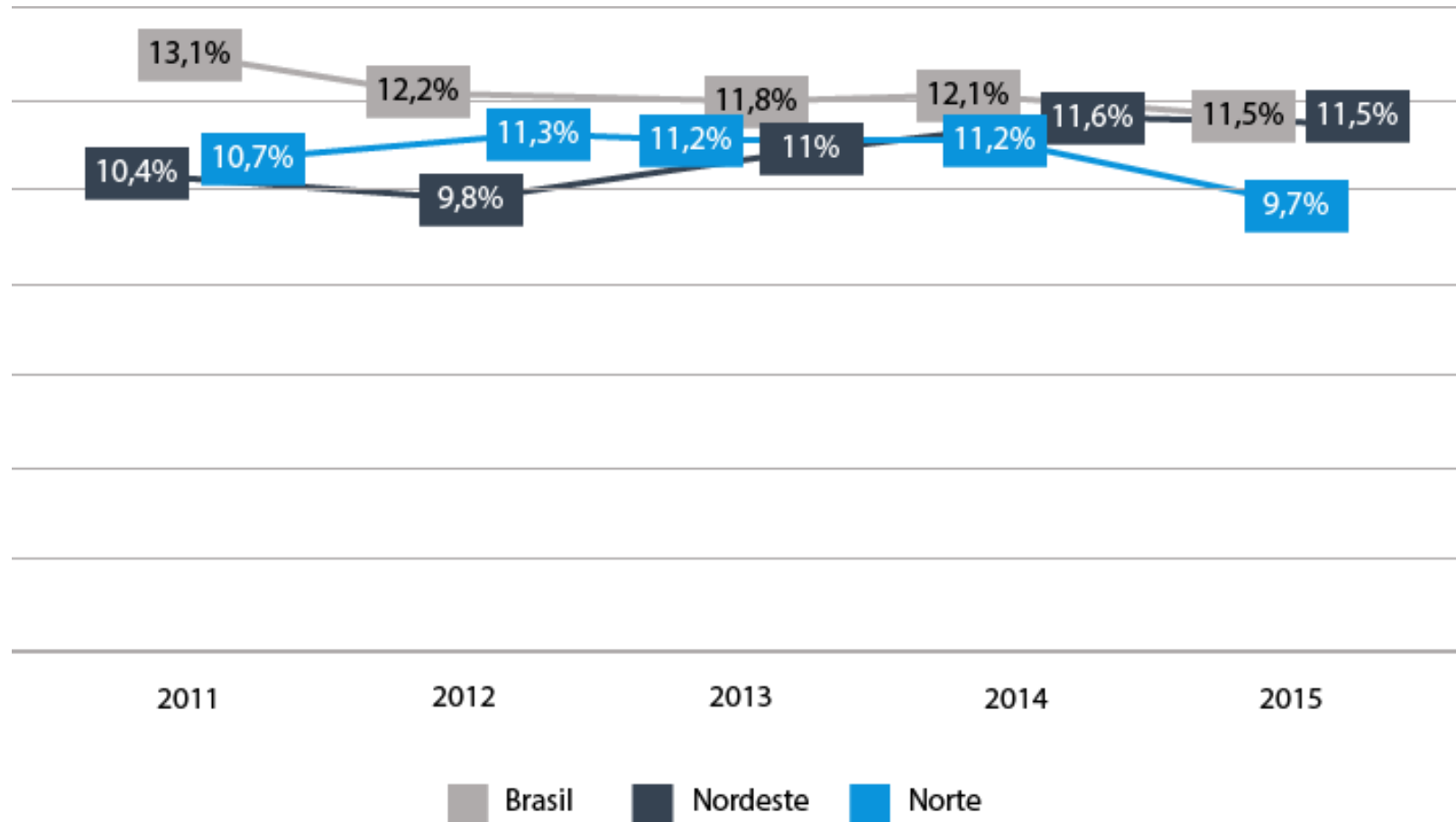
# TAXA DE ANALFABETISMO DAS PESSOAS DE 15 ANOS OU + (2017)

Região Nordeste apresentou a maior taxa de analfabetismo, em torno de quatro vezes maior do que as taxas estimadas para o Sudeste e Sul

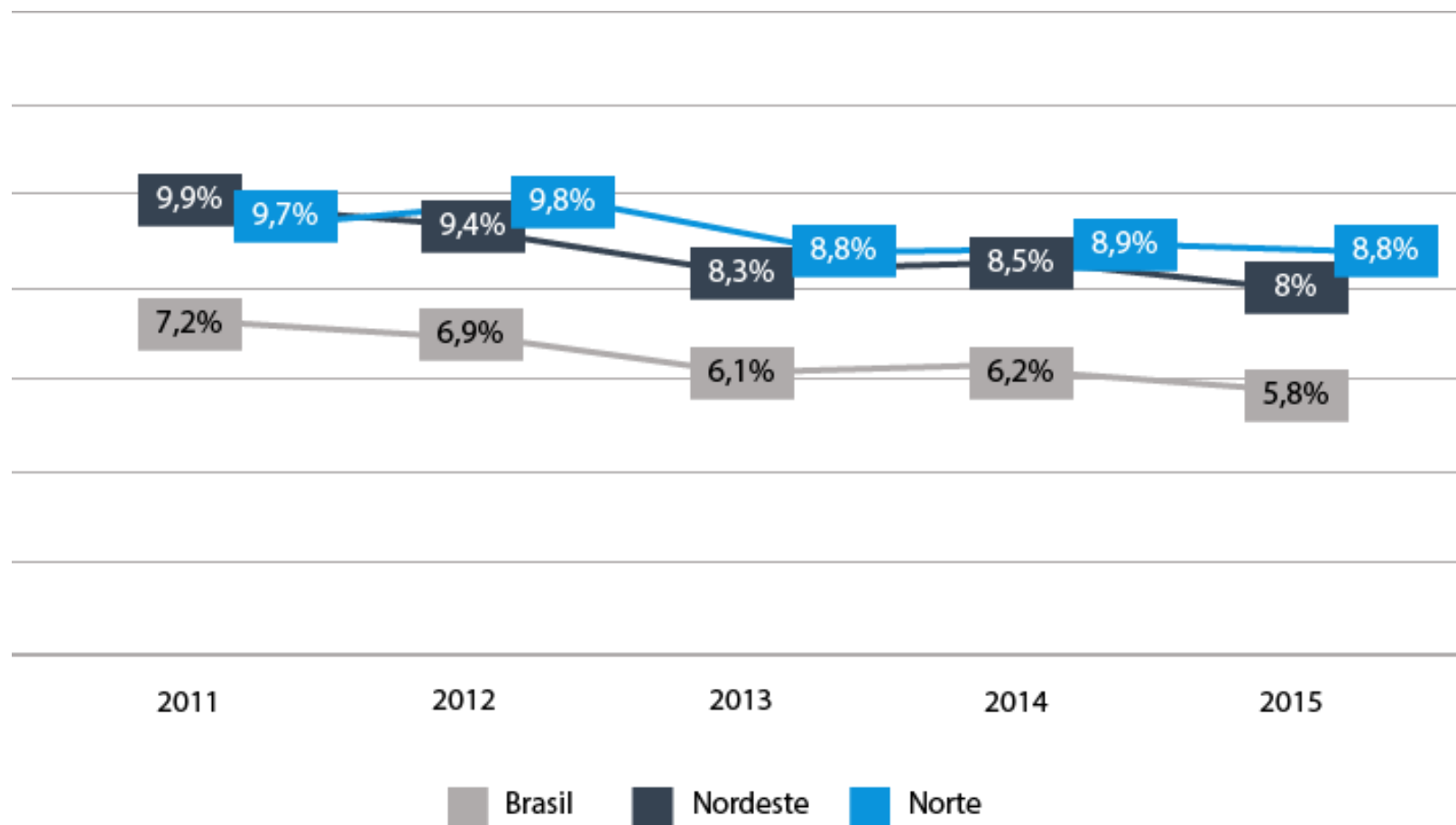


**7,0% da população**  
nesta faixa etária é analfabeta

# TAXA DE REPROVAÇÃO | ENSINO MÉDIO



# TAXA DE REPROVAÇÃO | ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL







**COMO PODEMOS OTIMIZAR A UTILIZAÇÃO DESSES RECURSOS PARA  
MELHORAR ESSA SITUAÇÃO?**



- ✎ Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- ✎ Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- ✎ Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.



# FISCALIZAÇÃO/ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

## Rede de Controle



## Órgãos de Controle

### Precatórios do Fundef

The infographic is divided into three main sections: A - INFORMAÇÕES PROCESSUAIS, B - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, and C - CONDIÇÕES JUDICIAIS E DE DESTINO. A magnifying glass is positioned over the 'Beneficiários' section in section B.

- A - INFORMAÇÕES PROCESSUAIS**
  - Ações de Constituição
  - Ações de Execução
  - Processos de Precatório
  - Ações Rescisórias
- B - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**
  - Beneficiários
  - Tipo de Beneficiário
  - Valores Liberados (Orçamentário)
  - Bancárias
- C - CONDIÇÕES JUDICIAIS E DE DESTINO**
  - Apresentação de Contas e Saldo de Precatórios (Saldo Inicial, Transferências e Saldo Final)
  - Destinação dos Recursos
  - Extratos Bancários - Contas Específicas
  - SICAP - TCE/AL (Classificação Funcional Programática)
  - Eventual Bloqueio de Recursos

Logos at the bottom include: AQU, MPF, JUSTIÇA FEDERAL, SERPRO, TRF5, TRF1, and CAIXA.

**PRODUTOS**

Ações Judiciais e TACs

Auditorias e fiscalizações

Transparência e controle social [sociedade]



**OBRIGADO PELA ATENÇÃO!**

**CLAUDIVAN DA SILVA COSTA**

Secretaria de Controle Externo de Alagoas

**[Secex-al@tcu.gov.br](mailto:Secex-al@tcu.gov.br)**

**(82) 4009-6970**