



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Piauí

Avenida João XXIII, 1390, Noivos, CEP: 64045-000 – Teresina/PI – Telefone: (86) 3214-5915
<http://www.mpf.mp.br/pi> e-mail: prpi-cojur@mpf.mp.br

Ref.: Notícia de Fato nº 1.27.000.001854/2017-61

RECOMENDAÇÃO Nº 01/2017, DE 17 DE AGOSTO DE 2017

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo procurador da República no Estado do Piauí signatário, no cumprimento das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 129, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB); pelo art. 1º, inciso I, c/c art. 8º, §1º, ambos da Lei nº 7.347/85; e pelo art. 6º, inciso VII, alínea b, c/c art. 7º, inciso I, ambos da Lei Complementar nº 75/1993, e

CONSIDERANDO ser o Ministério Público, nos termos do art. 129, inciso III, da CRFB, instituição permanente incumbida de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a defesa do meio ambiente, patrimônio público e de interesses difusos e coletivos;

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público Federal promover a defesa do patrimônio público e social e zelar pelo efetivo respeito dos Poderes da União e dos serviços de relevância pública quanto aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme dispõem os artigos 37 e 127 da Constituição da República Federativa do Brasil, e artigo 5º, inciso III, alínea 'b', e inciso V, alínea 'b', da Lei Complementar Federal nº 75/1993;

CONSIDERANDO que, segundo prescreve o art. 225 da CRFB, “*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*”; e, segundo o contido no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), “*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*”;

CONSIDERANDO a notícia de que vários municípios no Estado do Piauí, inseridos na área de atribuição desta Procuradoria da República, promoveram ou promovem contra a União Federal execução que busca o pagamento de diferenças devidas, e não repassadas na época própria, a título de complementação federal da transferência dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, em virtude de a fixação do valor mínimo nacional por aluno se deu de forma subestimada, em desacordo com o disposto no art. 6º da Lei nº 9.424/1996;

CONSIDERANDO que o FUNDEF é um fundo especial de natureza contábil criado com a finalidade de aperfeiçoar a estrutura do financiamento do Ensino Fundamental no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), mediante subvinculação, a esse nível de ensino, de parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação, na forma do art. 212 da Constituição Federal, foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996 e Decreto n.º 2.264, de junho de 1997, com vigência até 31/12/2006, sendo sucedido pelo FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado pela Emenda Constitucional n.º 53/2006 e regulamentado pela Lei n.º 11.494/2007 e Decreto n.º 6.253/2007;

CONSIDERANDO que, a despeito de perseguirem objetivos comuns de redução de desigualdades regionais, universalização do direito à educação, melhoria da qualidade do ensino e valorização dos profissionais da educação, o FUNDEF e o FUNDEB são fundos individualizados e de finalidade distinta, diferenciando-se, quanto à fonte de financiamento, pelas receitas tributárias que compõem sua base de cálculo e pela alíquota de retenção, as quais foram ampliadas no FUNDEB (incluindo IPVA, ITCMD e ITR e elevando a retenção para 20%); e, quanto à vinculação de gastos, pelos níveis, etapas e modalidades de ensino atendidos, por ser o FUNDEB destinado a ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica, a qual abrange, além do ensino fundamental público, que era o objeto do FUNDEF, também a educação infantil e o ensino médio, com possibilidade de financiamento de creches e escolas especiais da rede privada, de caráter comunitário, confessional ou filantrópico, e respectivo quadro de profissionais do magistério;

CONSIDERANDO que as receitas do FUNDEF são de natureza especial, por possuírem destino definido e vinculado por comandos constitucionais e legais (art. 212 da Constituição Federal; art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; art. 2º da Lei n.º 9.424/1996), não podendo, portanto, ser aplicadas em outras finalidades que não constituam ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público legalmente definidas (art. 2º da Lei n.º 9.424/1996 c/c o art. 70 da Lei n.º 9.394/96), ainda que ingressem e sejam aplicadas em exercício diverso do previsto, para tanto devendo ter sua identidade e vinculação assegurada por registro próprio e escrituração individualizada (art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000);

CONSIDERANDO que, em cumprimento às citadas regras de aplicação vinculada e contabilização individualizada (art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000), a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Nota Técnica n.º 706/GECON/CCONT, de 07/05/2007, quando dos ajustes financeiros decorrentes da transição do FUNDEF para o FUNDEB, recomendou a manutenção de contas diferenciadas para cada um dos fundos, ressaltando que os saldos financeiros do final do último exercício de vigência do FUNDEF (2006) deveriam ter registro próprio e individualizado e somente poderiam ser aplicados no objeto de sua vinculação, uma vez que o escopo para a aplicação de seus recursos era mais limitado do que o novo fundo, estornando-se da conta do FUNDEF os valores do FUNDEB que nela tinham sido movimentados nos meses iniciais de sua vigência, enquanto ainda não implantada a respectiva conta específica;

CONSIDERANDO que os créditos não lançados e não arrecadados até o último dia do exercício financeiro a que pertencem constituirão receita no exercício em que forem arrecadados (art. 35, I, da Lei n.º 4.320/64), e que a receita pública deve ser implantada na Lei Orçamentária Anual, podendo para tanto ocorrer a abertura de créditos adicionais, autorizados por lei e aberto por decreto executivo, contemplando despesas do exercício, em

caso de reestimativa de receitas com base em superavit financeiro (arts. 42 e 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64);

CONSIDERANDO que a demanda dos Municípios não teve por objeto o pagamento de parcelas da complementação federal ao FUNDEF já reconhecidas e previstas com base nos critérios de cálculo até então obedecidos pela União, aplicados à coetânea arrecadação tributária, mas o próprio direito ao recebimento de repasses em montante superior ao estabelecido na regulamentação vigente – a qual só veio a ser judicialmente questionada após o encerramento dos exercícios financeiros em que o impugnado critério de cálculo do valor mínimo por aluno fora aplicado –, forçando, assim, as seguintes conclusões: I) os valores recém-obtidos por meio dos processos de execução em referência não foram objeto de planejamento e execução orçamentária nos exercícios financeiros pretéritos e, por esse mesmo fato, não se incluem nestes, por não terem sido neles legalmente arrecadados e empenhados (art. 35, incisos I e II, da Lei nº 4.320/64); II – referidos valores não se destinam a ressarcir o erário municipal, que não teve dispêndios extraordinários no período em que a complementação federal teria sido a menor; III – tais valores constituem um resíduo superavitário do extinto FUNDEF, que, dada a extinção do Fundo, ingressam como reforço de receita da educação, mantendo, porém, a vinculação estabelecida na legislação de regência, sem se confundir com o FUNDEB e não entrando no cômputo dos 25% constitucionais (por não consistirem em produto de arrecadação tributária do exercício, mas de crédito decorrente de decisão judicial que reconheceu o direito à complementação devida pela União);

CONSIDERANDO a Decisão Normativa nº 27 do Tribunal de Conta do Estado do Piauí, que estabelece critérios para o dispêndio das verbas remanescentes do FUNDEF, notadamente a prioridade de utilização da parcela de 60% destinada à remuneração dos profissionais da carreira do magistério: 1) para pagamento de débitos previdenciários do Regime Próprio de Previdência Social; 2) para pagamento de débitos trabalhistas de servidores da educação oriundos de decisões judiciais; 3) para pagamento de abono, regulamentado por lei municipal que preveja a concessão, garantindo-se a transparência e isonomia; 4) para aumento de remuneração, na forma da lei municipal, garantindo transparência e isonomia e respeitando as regras de responsabilidade fiscal no que tange aos limites de despesa com pessoal, visando ao cumprimento do piso salarial nacional, observadas a realidade do respectivo setor educacional, a Lei nº 11.738/2008 e o disposto no art. 169, §§ 1º e 3º, da Constituição da República;

CONSIDERANDO a necessidade de realizar planejamento e inserir nas leis orçamentárias municipais (LDO, LOA e PPA) as regras de aplicação desses recursos financeiros, vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino básico, que, por analogia, deverão respeitar o limite máximo de vigência do FUNDEB, 31/12/2020, na forma do art. 48 da Lei 11.494/2007, não havendo obrigatoriedade de serem dispendidos integralmente no exercício financeiro de ingresso, pelo princípio da razoabilidade e considerando a natureza extraordinária dessas verbas;

CONSIDERANDO que, sem prejuízo dos honorários advocatícios sucumbenciais, os quais decorrem da atuação no processo judicial e constituem crédito autônomo do advogado (art. 23 da Lei nº 8.906/94), o pagamento de honorários contratuais, convencionais ou ressarcitórios, por não constituírem despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70 da Lei nº 9.394/96), não pode ser custeado com verbas decorrentes do FUNDEF (art. 2º da Lei nº 9.424/96), ainda que arrecadadas em exercício financeiro posterior (art. 8º, parágrafo único, da LC 101/2000);

CONSIDERANDO que o desvio ou a aplicação indevida das verbas do FUNDEF, ainda que recebidas extemporaneamente por força de decisão judicial, em despesas que não sejam pertinentes à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e à valorização do magistério pode configurar ato ímprobo lesivo ao erário, na forma do art. 10, incisos IX e XI, da Lei nº 8.429/92, assim como crime de responsabilidade, tipificado no art. 1º, incisos III e V, do Decreto-Lei nº 201/67;

RESOLVE, com fundamento no art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, **RECOMENDAR AO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TERESINA** que:

1 - Os valores recebidos pelo Município por meio de precatório nas ações a que se referem a presente Recomendação, por constituírem saldos financeiros relativos ao FUNDEF, deverão ter registro próprio e individualizado bem como ter sua movimentação feita exclusivamente em conta bancária específica que deverá ser aberta para tal fim, somente podendo ser aplicados no objeto da vinculação originária, na forma da Lei nº 9.424/96, em cumprimento ao parágrafo único do artigo 8º e do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

2. Abstenha-se de custear o pagamento de honorários advocatícios contratuais com as verbas do FUNDEF recebidas por meio das decisões judiciais em referência;

3. Caso o advogado patrocinador da causa tenha feito uso da faculdade prevista no 22, § 4º, da Lei nº 8.906/94, optando por receber os honorários contratuais diretamente nos autos do processo judicial, mediante dedução da respectiva quantia no montante do precatório expedido a favor do Município, deverá o gestor municipal recompor, com recursos do Fundo Geral, os valores eventualmente descontados a esse título, creditando-os à conta individualizada aberta para movimentar os recursos do FUNDEF recebidos por meio do precatório em questão, a menos que o ressarcimento da quantia previamente despendida com os honorários contratuais tenha sido veiculado como pedido autônomo objeto de condenação específica, a título de reparação de perdas e danos decorrentes da mora, na forma dos arts. 389, 395 e 404 do Código Civil, e constitua quantia à parte em relação ao montante destinado à complementação do FUNDEF;

4. Realize planejamento para aplicação dessas verbas residuais do FUNDEF, procedendo às devidas adaptações na legislação orçamentária, observando a data limite de 31/12/2020, na forma do art. 48 da Lei nº 11.494/2007, aplicável por analogia, e observando a ordem de prioridade estabelecida nas decisões do TCE/PI;

Ressalta-se que o cumprimento da presente recomendação não obsta a apuração de eventuais irregularidades na contratação dos advogados nem a promoção das medidas judiciais cabíveis contra os agentes responsáveis, a cargo do Ministério Público Estadual.

Fica estabelecido o prazo de 30 (trinta) dias para que a autoridade destinatária da presente Recomendação informe sobre o acolhimento ou não desta, apresentando as justificativas pertinentes.

Cumpra-se.

Teresina/PI, 17 de agosto de 2017.

PATRÍCIO NOÉ DA FONSECA
Procurador da República