

NOTA TÉCNICA Nº 01/2019

*Despesas com recursos do FUNDEF – precatórios
– Deliberação do TCU – aplicação de recursos
provenientes de Precatórios – Plano de Aplicação
– Responsabilidades dos gestores.*

I – Introdução

01. Fruto de muitos debates nos diversos órgãos de controle, as despesas referentes aos recursos do FUNDEF, obtidas por conta das decisões judiciais que reconheceram o débito da União para com as municipalidades, trouxeram problemas das mais diversas ordens para prefeitos, gestores, profissionais jurídicos e muitos dos que se envolveram nesta questão. Entretanto, o Tribunal de Contas da União editou o ACÓRDÃO Nº 2866/2018 – TCU – Plenário, que traçou regras importantes sobre todo o assunto, mostrando um caminho para os gestores que tenham que operar resultados nesta área. Vejamos, pois, quais as soluções que foram alia dotadas.

02. Os recursos que referimos aqui foram entregues aos municípios por força de “precatórios relativos ao extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), no tocante à subvinculação prevista no art. 22 da Lei 11.494/2007”.

03. Sendo os recursos aqui tratados decorrentes de decisão judicial, que aconteceu em função do descumprimento pela União de obrigações relativas a complementação prevista na legislação do FUNDEF e, considerando que os municípios que tinham direito a este recurso, já haviam cumprido as obrigações relativas a ele, entendeu-se a princípio que os valores recebidos deviam caracterizar-se como livres para cumprir os interesses locais. Afinal os municípios, a seu tempo, já haviam quitado todas as obrigações que tinham em decorrência do FUNDEF.

04. Porém não foi este o entendimento do TCU sobre o assunto. Já em deliberação anterior entendeu no seguinte sentido:

Por meio do Acórdão 1824/2017-TCU - Plenário, o Tribunal decidiu que tais recursos possuem destinação vinculada a despesas relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento

da educação básica, firmando entendimento nos seguintes termos, além de determinações a unidades jurisdicionadas:

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

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

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;

04. Mas, apesar de assentada a posição de que os recursos recebidos por conta dos precatórios possuem destinação vinculada, restaram muitas dúvidas quanto à aplicação dos mesmos no fundo de educação. Seria cabível aplicar-se estes recursos, por exemplo, no pagamento de salários correntes ou mesmo concessão de complementação de recursos aos professores?

05. Face a estas dúvidas o TCU editou novas regras sobre o tema, que parecem clarear melhor o assunto, indicando inclusive alguns caminhos técnicos. Devemos relembrar, entretanto, que as orientações do TCU, seguindo a linha de entendimento comum aos órgãos de controle, vai no sentido de indicar-se quais as medidas proibidas, deixando espaço para o arbítrio do administrador público.

06. Também vale lembrar que a orientação do TCU caminha para indicar dois tipos de despesas irregulares. A primeira trata-se daquelas feitas para pagamento de abonos e indenizações aos trabalhadores da rede de professores do FUNDEF; de outro lado debate-se sobre a possibilidade de utilização de recursos do FUNDEF para pagamento de parcelas remuneratórias e outros encargos. Vejamos, sob a visão do TCU quais as limitações a estes procedimentos.

II – Pagamentos de abonos, rateios e demais passivos

07 - O deliberativo do TCU inicia com considerações relativas aos pagamentos feitos por muitos municípios a título de abonos. Ficou conhecido logo a época da edição do FUNDEF a ocorrência de pagamentos que se davam a conta de abonos. Naquele momento, acontecia que os recursos do FUNDEF chegavam ao final do ano atendendo, com sobra, as despesas do programa. Para solucionar tais situações, onde se exigia uma proporção entre as receitas e as despesas com pessoal, adotou-se – em algumas municipalidades – a fórmula

do abono, onde os municípios rateavam entre professores e profissionais da rede valores. Todavia, esta solução não pode ser compatível com a edição das receitas via precatório.

08. A impossibilidade de se pagar abonos com o saldo decorrente dos precatórios acontece porque entende-se que os valores havidos devem se destinar na forma da legislação em vigor para o tema, vale dizer, o quanto estabelece o art. 21 da Lei 11.494/2007 (Fundeb). Ali vai estabelecido que os recursos dos Fundos devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da LDB. Por sua vez o art. 70 da LDB estipula quais despesas são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, da seguinte forma:

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

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

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

09. Não estando elencado entre as despesas possíveis, previstas pela legislação de regência, não se pode admitir este pagamento; muito embora entidades de classe e muitas vezes os próprios órgãos de ensino, através de suas representações profissionais assim tenham sugerido.

10. Vai do mesmo modo o entendimento que se refere ao pagamento de encargos trabalhistas ou patronais, segundo a interpretação do TCU. Porém, neste ponto, parece não restar bastante razão lógica ao órgão federal de controle. Encargos trabalhistas – previdenciários ou aqueles decorrentes de decisões judiciais – quando oriundos justamente de períodos em que as obrigações da União não foram cumpridas, deveriam, do ponto de vista objetivo, serem arcadas com os valores decorrentes dos precatórios. Afinal, sendo seus contemporâneos, justificam a existência dos mesmos.

II – Pagamento de parcelas remuneratórias e respectivos encargos

11. Neste sentido, o TCU encaminha o pensamento considerando que os valores decorrentes do FUNDEF não devem ser aplicados no pagamento de profissionais da educação ligados ao programa. Caminha neste sentido para demonstrar que estes pagamentos poderiam onerar no futuro os municípios, inviabilizando, inclusive, as administrações municipais. Além de que, citando a Lei de Responsabilidade Fiscal menciona que os pagamentos assim ocorrentes poderiam gerar despesas no futuro inviáveis para as localidades.

12. É de se pensar, portanto, que o impedimento apontado pelo TCU refere-se ao pagamento de professores, com os valores ocorrentes dos precatórios, de despesas além daquelas já realizadas por cada administração municipal. Afinal sabemos que mesmo existindo os recursos oriundos dos precatórios, as administrações municipais continuam obrigadas a gastarem percentuais de suas receitas com educação. Neste caminho, o ingresso de novos recursos não deve sobrepor estas obrigações.

13. O que serve para pagamento de obrigações correntes, indicadas como indevidas com recursos de precatórios, servirá para os encargos anexos. Portanto, não se deverão pagar encargos previdenciários e trabalhistas com recursos do precatório de FUNDEF quando correntes para a Administração.

IV – Circunstâncias especiais

14. Tem sido corrente entre as administrações municipais o descompasso existente entre os planos de cargos e salários do magistério e as receitas municipais destinadas ao pagamento de encargos da estrutura do FUNDEB. Já se fala, em alguns municípios, de falta de recursos orçamentários para pagamento de profissionais do programa de educação fundamental após o mês de agosto ou setembro em algumas prefeituras. Isto acontece principalmente porque os planos, que consideraram recursos que potencialmente viriam dos royalties do petróleo, proposto em Lei Nacional não chegaram a acontecer, por derrogação expressa da lei. Além disto, a União, num descompasso absurdo, ficou com prerrogativa de fixar o piso nacional do magistério, sem ter que arcar com os ônus deste poder. Estas duas situações têm gerados descompassos intoleráveis para as municipalidades.

15. Por conta disto, alguns municípios tem se visto na situação compulsória de, com recursos dos precatórios do FUNDEF, arcar com encargos devidos a obrigações correntes. Nestes casos fica em aberto a questão sobre a possibilidade de serem pagos com recursos dos precatórios do FUNDEF despesas correntes – folha de professores, desde que a administração já tenha utilizado o percentual constitucionalmente determinado para pagamento destes encargos.

17. Tal questão não é solucionada pela leitura simples da decisão do TCU. Mas, no seu contexto, sobra espaço para compreensão do tema. O que parece acontecer nesta situação é algo próximo da chamada frustração de receitas, situação pensada pela deliberação nos seguintes termos:

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

Por conseguinte, o artigo 70, I, da LDB, que autoriza a execução de despesas do Fundeb com remuneração de profissionais da educação, e o artigo 22 da Lei do Fundeb, o qual prevê a subvinculação de recursos para pagamento de profissionais do magistério,

dizem respeito aos recursos ordinários do Fundeb, não devendo justificar e abranger a aplicação de recursos extraordinários de precatórios.

Excepcionalidades deverão ser analisadas caso a caso, à luz dos fundamentos adotados na presente deliberação. (grifos nossos, ausentes no original)

V - Plano de Aplicação

18. Uma importante referência existe no tocante às competências dos organismos municipais no que tange a definição da aplicação de recursos decorrentes do precatório do FUNDEF. A deliberação do TCU encaminha entendimento neste sentido, face a relevância do mesmo, no seguinte sentido:

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

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

19. Para fazer cumprir esta competência de cada ente da federação estabeleceu como instrumento aquele previsto na própria legislação. Trata-se do planejamento da despesa que deve ocorrer a partir dos recursos do precatório do FUNDEF. Tal planejamento deve ser feito através do chamado plano de aplicação, assim sugerido:

“Ademais, entende-se oportuno que seja feita recomendação aos municípios beneficiários dos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, para que, previamente à utilização desses

valores, elaborem e submetam, para homologação pelo respectivo Conselho Municipal do Fundeb (previsto no art. 24 da Lei 11.494/2007 e no art. 10 do Decreto 6.253/2007), plano de aplicação para direcionar os recursos a ações prioritárias de cada localidade, de forma a contribuir para superação das carências enfrentadas para a oferta de serviços de educação (item 80)."

20. O Plano de Aplicação, encaminhamento que decorre do planejamento das ações de governo no que tange aos recursos do FUNDEB e dos decorrentes do precatório do FUNDEF, deve ser elaborado pelo Executivo municipal e enviado ao Conselho do Fundo, para depois de aprovado, tornar-se diretriz de aplicação destes valores. Esta posição vai assim assentada no acórdão do TCU:

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

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

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

21. Parece ser assim, o plano de aplicação, o principal instrumento de atuação do município no que tange à gestão dos recursos municipais relativos ao FUNDEF, exigindo-se dos administradores atenção a este instrumento como forma de garantir bons resultados a

própria atividade executiva municipal, bem como regularidade das ações dos administradores, livrando-os de responsabilidade por conta da gestão destes recursos.

22. Sugere-se a leitura atenta do acórdão em debate, para aqueles agentes especificamente envolvidos com o tema, como forma de decifrar os principais temas e questionamentos relativos a estas receitas.

Coordenação Jurídica UPB

(71)3115-5968/22/23/24/25/09

coordenacaojuridica@upb.org.br