



32ª Procuradoria de Justiça

1ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Nº Judiciário: 0012825-28.2018.8.06.0090

Nº MP: 08.2021.00042671-2

Reexame Necessário e Apelação Cível da Comarca de Icó/CE

Remetente: Juiz de Direito da 1ª Vara da Comarca de Icó

Apelantes: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Icó/CE – SINDSEPMI e APEOC – Sindicato dos Servidores Públicos lotados nas Secretarias de Educação e de Cultura do Estado do Ceará

Apelado: Município de Icó

Relator: Desembargador Paulo Francisco Banhos Ponte

Trata-se de Remessa Necessária efetivada pelo **Juiz de Direito da 1ª Vara da Comarca de Icó** e Apelações Cíveis interpostas pelo **Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Icó/CE – SINDSEPMI** e **Sindicato dos Servidores Públicos lotados nas Secretarias de Educação e de Cultura do Estado do Ceará - APEOC**, com o visio de modificarem sentença de improcedência exarada nos autos da ação civil pública movida pelos sindicatos contra o **Município de Icó**, parte ora, apelada.

O julgado recorrido, de fls. 643/648, denegou o pleito autoral ao fundamento de que a "natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União de verba do FUNDEF, obtida pela via judicial, afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007", em prol dos professores.

No apelo às fls. 722/744, a APEOC alegou, em síntese, haver expressa



32ª Procuradoria de Justiça

previsão constitucional para a destinação de 60% dos recursos do FUNDEF na valoração dos profissionais do magistério, oriundos do processo judicial nº 0183836-66.2017.4.01.9198 (Precatório nº 159967-CE), a ser repassado aos professores conforme previsão do art. 60 ADCT (EC 14/1996). Indicou que o posicionamento defendido encontra-se consolidado pelo STF e STJ, razão pela qual requestou a reforma da sentença. Subsidiariamente, requestou o afastamento da condenação referente às custas e honorários sucumbenciais, porquanto não demonstrada a má-fé, exigência esta do art. 18 da Lei 7374/85.

O SINDSEPMI, por seu turno, apresentou apelação às fls. 794/817. Nela, o Sindicato refutou a vinculação da matéria aqui tratada ao decidido pelo Tribunal de Contas da União na TC 020.079/2018-4. Reforçou que a União pecou ao não repassar os recursos a que estava obrigada, não se tratando de verba extraordinária, pelo que a destinação da verba deve seguir a regra de subvinculação aos profissionais de magistério.

Contrarrazões às fls. 842/857, em que o Município de Icó pugnou no sentido da manutenção do julgado, por seus próprios fundamentos.

Empós, os autos foram encaminhados ao Eg. Tribunal de Justiça e, pelo despacho da relatoria, remetidos ao Ministério Público Estadual para manifestação.

É o relatório.

Segue o parecer.

Feito em ordem, em que não se constatou, em seus aspectos formais, qualquer vício capaz de gerar alguma nulidade. Depreende-se do exame dos autos que a douta sentença necessita passar pelo crivo do **duplo grau de jurisdição** para que produza seus efeitos legais. No mais, verifica-se que foram preenchidos corretamente os requisitos de admissibilidade do recurso de Apelação, merecendo este, pois, **conhecimento**.

Instituído pelo art. 60, § 1º, do ADCT, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF é um fundo de natureza contábil, sendo distribuído entre cada Estado e seus Municípios proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.



32ª Procuradoria de Justiça

Ao regulamentar o FUNDEF, a Lei nº 9.424/96 estabeleceu a obrigatoriedade de a União complementar os recursos do fundo sempre que o valor por aluno não atingisse o mínimo definido nacionalmente e fixou os critérios de cálculo do valor mínimo anual por aluno (VMAA):

Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

A forma de cálculo do referido VMAA foi objeto de divergência entre os municípios e a União, o que resultou no ajuizamento de inúmeras ações judiciais na Justiça Federal aforadas pelos municípios, com o fito de que fosse reconhecido um valor médio nacional, que serviria de limite mínimo para fixação do valor de cada Estado e do Distrito Federal.

As ações foram julgadas procedentes em benefício dos municípios, condenando a União a pagar as diferenças dos valores repassados a menor, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, nos anos de 1999 a 2003, acrescidas de juros legais e de correção monetária.

Os Sindicatos apelantes pugnam, nos presentes autos, pela utilização do percentual de 60% (sessenta por cento) da verba liberada para pagamento dos profissionais do magistério, conforme disposto no art. 7º, da Lei nº 9.424/96, em sua redação vigente no período em que as verbas foram pagas a menor:

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)



32ª Procuradoria de Justiça

Igual previsão encontra-se contida no art. 22, da Lei n.º 11.494/2007.

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.

Exsurge do texto legal, o explícito objetivo de valorizar o magistério no ensino fundamental, ao estabelecer a destinação de percentual mínimo para remuneração destes profissionais.

O TCU, no ano de 2018, conforme o Acórdão mencionado pelo magistrado e que serviu de fundamento para a sentença proferida, entendeu que as verbas oriundas de precatórios repassadas aos municípios a título de complementação da União no FUNDEF não estariam submetidas à subvinculação de 60% (sessenta por cento) prevista no art. 22, da Lei n.º 11.494/2007, por tratar-se de repasse extraordinário, proibindo a utilização dos recursos oriundos dos precatórios do FUNDEF para pagamento de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas e remunerações ordinárias aos profissionais do magistério.

Ao exame mais minudente da matéria, porém, verifica-se que tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça, ao julgarem diversos feitos que tratam da destinação dos recursos ora analisados, têm decidido reiteradamente sobre a permanência da **destinação constitucional das verbas a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental**, não obstante o pagamento por meio de precatórios:

AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS. ESTADO DA BAHIA. DIREITO FINANCEIRO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO. FUNDEF. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14/1996. COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO. FUNÇÃO SUPLETIVA. VALOR MÍNIMO NACIONAL POR ALUNO. FIXAÇÃO. LEI Nº 9.424/1996. DECRETO Nº 2.264/1997. FORMA DE PAGAMENTO. OBRIGAÇÃO DE PAGAR. SISTEMÁTICA DOS PRECATÓRIOS. VINCULAÇÃO À FINALIDADE CONSTITUCIONAL DE ENSINO. DANO MORAL COLETIVO. 1. O valor da complementação da União ao FUNDEF deve ser calculado com base no valor mínimo nacional por aluno extraído da média nacional. RE-RG 636.978, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno do STF. REsp 1.101.015, de relatoria do



32ª Procuradoria de Justiça

Ministro Teori Zavaski, 1ª Seção do STJ. Acórdão do Pleno TCU 871/2002. 2. **A complementação ao FUNDEF realizada a partir do valor mínimo anual por aluno fixada em desacordo com a média nacional impõe à União o dever de suplementação de recursos, mantida a vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino.** 3. É ilegal o Decreto nº 2.264/1997 na medida em que extravasou da delegação legal oriunda do §1º do art. 6º da Lei nº 9.424/1996 e das margens de discricionariedade conferidas à Presidência da República para fixar, em termos nacionais, o Valor Mínimo Nacional por Aluno. 4. Há um único método de cálculo do Valor Mínimo Nacional por Aluno nunca inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, tudo em âmbito nacional. 5. **A adoção de parâmetros nacionais não descaracteriza o caráter regional dos fundos de natureza contábil, gerenciados pelos Estados federados, com vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental.** Art. 60 do ADCT. 6. Eventual frustração de repasse de verbas é unicamente interesse público secundário da Fazenda Pública, inconfundível, pois, com suposta ofensa aos direitos de personalidade da população de determinado ente federativo para efeitos de responsabilização de danos morais coletivos. 7. Deu-se a perda superveniente do objeto da demanda com o advento da EC 53/2006, instituidora do FUNDEB, porquanto se torna inviável a imposição de obrigações de fato positivo e negativo no que diz respeito ao FUNDEF. 8. **O adimplemento das condenações pecuniárias por parte da União e respectiva disponibilidade financeira aos Autores vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, única possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas.** 9. Ação cível originária parcialmente conhecida e, na parte conhecida, a que se dá parcial procedência. (STF; ACO 648; Tribunal Pleno; Red. Desig. Min. Edson Fachin; DJE 09/03/2018)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. FUNDEB. RETENÇÃO DA VERBA HONORÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o



32ª Procuradoria de Justiça

Código de Processo Civil de 2015 para o presente Agravo Interno, embora o Recurso Especial estivesse sujeito ao Código de Processo Civil de 1973. II - **O acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a qual não é possível a aplicação do art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994, às execuções em face da União, nas quais se busque verbas decorrentes de diferenças do FUNDEF/FUNDEB, não repassadas ao tempo e modo, consoante precedente da 1ª Seção deste Tribunal Superior.** III - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. IV - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso. V - Agravo Interno improvido. (STJ; AgInt-REsp 1.614.186; Proc. 2016/0186568-8; PB; Primeira Turma; Relª Minª Regina Helena Costa; Julg. 12/08/2019; DJE 14/08/2019)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. **PRECATÓRIO REFERENTE À VERBA DO FUNDEF/FUNDEB. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ART. 22, § 4º, DA LEI N. 8.906/1994. RETENÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO ALTERADO PELA 1ª SEÇÃO NO RESP 1.703.697/PE.** 1. No julgamento do RESP 1.703.697/PE, da relatoria do Ministro Og Fernandes, ocorrido em 10/10/2018, publicado no DJe de 26/2/2019, a 1ª Seção firmou o entendimento de que **os recursos do FUNDEF/FUNDEB se encontram constitucional e legalmente vinculados à destinação específica, sendo vedada a sua utilização em despesa diversa da manutenção e desenvolvimento da educação básica**, o que afasta a incidência do art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994 na hipótese. 2. Agravo interno não provido. (STJ; AgInt-REsp 1.694.644; Proc. 2017/0213423-0; AL; Primeira Turma; Rel. Min. Benedito Gonçalves; Julg. 19/03/2019; DJE 22/03/2019)

Ora, se as verbas decorrentes dos precatórios permanecem vinculadas à destinação a que foram criadas, a saber, à manutenção, ao desenvolvimento e à valorização do magistério, não subsiste fundamentos suficientes à vedação da utilização de 60% (sessenta por cento) do valor para a valorização dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, consoante determinação do art. 22, Lei n.º 11.484/2007.



32ª Procuradoria de Justiça

Quanto à forma de pagamento, registre-se que, a partir de março de 2021¹, a Lei nº 14.057/2020, ao disciplinar os acordos diretos para pagamento de precatórios de grande valor pela Fazenda Pública, passou a disciplinar a matéria nos seguintes termos:

Art. 7º Os acordos a que se refere esta Lei **contemplam também** os precatórios oriundos de demanda judicial que tenha tido como objeto a cobrança de **repasses referentes à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)**, a que se referia a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. **Os repasses de que trata o caput deste artigo deverão obedecer à destinação originária, inclusive para fins de garantir pelo menos 60% (sessenta por cento) do seu montante para os profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas do ente público credor, na forma de abono, sem que haja incorporação à remuneração dos referidos servidores.**

Assim, há de ser reconhecido o direito pleiteado na exordial.

Por conseguinte, ante a inversão da sucumbência, resta prejudicada a análise do pedido constante no apelo do SINDSEPMI referente ao pagamento de custas e honorários sucumbenciais.

Diante do exposto, a manifestação do Ministério Público é no sentido do **conhecimento e provimento** da remessa necessária em questão e das apelações interpostas, para que seja assegurada a destinação de 60% dos recursos oriundos do precatório do FUNDEF, para a valoração dos profissionais do magistério.

É o parecer.

Fortaleza, 06 de abril de 2021.

Manuel Lima Soares Filho
Procurador de Justiça

¹ O veto presidencial ao parágrafo único do artigo 7º foi derrubado pelo Congresso Nacional.