



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 214/2018 – SDHDC/GABPGR
Sistema Único nº [316260/2018](#)

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3005/PB

AUTOR: ESTADO DA PARAÍBA

RÉU(É)(S): UNIÃO

**FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
- FNDE**

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

Excelentíssimo Senhor Ministro Relator,

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB. COMPLEMENTAÇÃO, PELA UNIÃO, DOS VALORES DESTINADOS AOS ESTADOS E AOS MUNICÍPIOS. AJUSTE DE CONTAS ANUAL. APURAÇÃO DE DIFERENÇA ENTRE RECEITAS EFETIVAS E OS VALORES DISPONIBILIZADOS PELO ESTADO AUTOR. NECESSIDADE DE RESTITUIÇÃO AO FUNDEB PARA DISTRIBUIÇÃO ENTRE OUTROS ENTES. RESPALDO NA LEI 11.494/2007. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

- 1. Não há fundamento legal ou constitucional a amparar a pretensão do Estado da Paraíba, no que se insurge quanto ao ajuste de contas em relação aos recursos destinados para o FUNDEB.**
- 2. Eventual descumprimento das obrigações do Estado no que se refere à restituição dos valores recebidos a mais impõe grave desequilíbrio para o Fundo, prejudicando os demais entes governamentais participantes do Fundeb.**
- 3. Parecer pela improcedência dos pedidos.**

Trata-se de ação cível originária proposta pelo Estado da Paraíba contra a União e a Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, buscando impedir o lançamento a débito, nas contas do FUNDEB do Estado da Paraíba e dos seus Municípios, da

quantia de R\$ 35.187.561,03 (trinta e cinco milhões, cento e oitenta e sete mil, quinhentos e sessenta e um reais e três centavos), a título de ajuste de contas referente ao ano de 2016, previsto na Lei 11.494/2007 e na Portaria MEC 565, de 20 de abril de 2017.

Segundo alega o Estado autor, referido montante não deve ser restituído ao FUNDEB sem a prévia manifestação do ente estadual, e sem a necessária observância do contraditório e da ampla defesa, pois a quantia foi recebida de boa-fé, com base em parâmetros apurados pela própria União. Além disso, informa que os valores foram aplicados integralmente nas finalidades específicas legalmente previstas, especialmente na remuneração dos professores estaduais, pagamento que não seria passível de repetição, em razão da sua natureza alimentar.

Assevera que não desconhece a determinação da Lei 11.494/2007, que trata do ajuste necessário de contas, a ser feito no primeiro quadrimestre de cada ano, para as hipóteses em que a complementação da União tenha sido superior ou inferior à devida, após ser conhecida, em janeiro de cada ano, a receita realizada do exercício de referência. No entanto, pondera que esse ajuste “somente se aplica para as distorções pontuais entre a receita estimada e aquela efetivamente realizada. Não, porém, para corrigir equívocos que ocasionem a reposição de grandes quantias, como a apurada no presente caso, certamente decorrente de erro de premissa de cálculo e de omissão dos requeridos, mas não de frustração ou de superação da receita estimada” (fl. 5).

Argumenta que “a diferença entre os valores estimados e realizados não decorreu de qualquer ato do Estado da Paraíba, visto que este se desincumbiu de informar suas receitas tempestivamente, pelo que caracterizada está sua boa-fé” (fl. 5).

Defende que, no caso sob exame, “não há de se aplicar o art. 6º, § 2º, da Lei nº 11.494/2007, como ilegalmente invocado na Portaria MEC nº 565/2017, pois a contraparte, em verdade, intenta corrigir um grande erro da Administração Federal no cálculo da complementação, e não singela e pequena 'diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência', conforme a previsão legal” (fl. 5).

Nesse sentido, pede seja reconhecida a inexigibilidade da devolução da quantia pretendida pela União.

Sustenta que, ainda que se admita a necessidade de restituição, esta não poderia se dar de forma unilateral pela Administração Pública, sem qualquer processo administrativo

em que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa para os entes envolvidos, bem como não se pode impor a restituição em uma só parcela, em razão do alto valor do montante pretendido.

Nesse sentido, pede, dentre outras providências, seja reconhecida incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 6º, § 2º, da Lei 11.494/2007, bem como da Portaria MEC 565/2017, para que seja declarada a inexigibilidade da restituição da quantia cobrada pela União.

Em prévio exame dos autos, o Ministro Relator deferiu o pedido de liminar, “para determinar à União que se abstenha de deduzir, com relação ao autor, o montante decorrente do ajuste previsto na Portaria MEC 565/2017, até julgamento final desta ação ou ulterior deliberação em sentido contrário” (fls. 31/34).

Contra essa decisão, a União interpôs agravo interno, aduzindo, em síntese, que o “Ajuste de Contas, por seu turno, caracteriza-se como procedimento operacional corriqueiro e inerente à natureza das receitas que integram o FUNDEB. Sendo estas provenientes de impostos e transferências constitucionais, acrescidos, posteriormente, da Complementação da União, mostra-se necessária, ao final de cada exercício, a realização de um batimento entre a receita efetivada (oriunda da arrecadação, de fato) e aquela que serviu de base para os cálculos operacionais (receita prevista)” (fls. 43/44).

Registra que “ante o prévio conhecimento pelo ente federativo do procedimento previsto para o ajuste de contas, não merece prosperar a alegação de que graves prejuízos seriam acarretados ao ente federado caso se mantenha o quanto disposto no art. 6º, § 2º, da Lei 11.494/2007 e na Portaria MEC nº 565/2017, visto que, uma vez ciente do procedimento, afigurar-se-ia necessário o devido planejamento orçamentário compatível com a dinâmica operacional do FUNDEB, do qual não pode escusar-se a parte autora, na condição de gestora dos recursos repassados por meio do Fundo (art. 69, § 5º, da Lei 9.394/1996)” (fl. 44).

Consigna que “a realização do ajuste de contas implica a acomodação de recursos após os novos cálculos operacionais oriundos do batimento entre as receitas estimadas e as efetivamente arrecadadas, no âmbito de cada um dos entes federados” (fl. 47), o que significa dizer que a suspensão dos lançamentos do Ajuste de Contas em relação ao Estado da Paraíba irá repercutir sobre os demais entes federados envolvidos no ajuste, que receberão complementação da União “a menor”.

Em novo exame dos autos, o Ministro Relator revogou a liminar antes deferida, ao argumento da relevância das informações apresentadas pela União (fls.77/79).

O Estado da Paraíba requereu reconsideração da decisão que revogou a liminar (fls. 103/114).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE apresentou contestação, na qual detalhou a sistemática do ajuste de contas relativo aos repasses do FUNDEB, disciplinado pela Lei 11.494/2007. No ponto, esclareceu que, caso “a arrecadação efetiva seja maior do que aquela estimada, os valores destinados aos Estados e Municípios a título de Complementação da União retornam ao FUNDEB para que sejam redistribuídos a outros entes federativos que necessitam daqueles recursos. Caso a arrecadação efetiva seja menor do que a arrecadação estimada, o ente federativo deve receber um crédito referente à Complementação pela União” (fl. 123).

Informou que o “ajuste impugnado nesta ação é realizado com base nos dados informados pelos próprios entes federativos que dele participam. Dessa forma, a parte autora insurge-se contra as informações por ela mesma prestadas à STN e ao FNDE, sendo impertinente alegar boa-fé ou desconhecimento das normas de regência” (fl. 127).

A União também apresentou contestação (fls. 152/181), infirmo os argumentos do Estado autor e ressaltando que “qualquer eventual interferência nos cálculos operacionais do ajuste de contas do FUNDEB causaria, necessariamente, repercussão nos demais entes envolvidos” (fl. 159).

O FNDE, a União e o Estado da Paraíba apresentaram razões finais (fls. 184/189 , fl. 193 e fls. 195/201, respectivamente).

Esses os fatos de interesse.

Vieram os autos à Procuradoria Geral da República.

O pedido do autor não comporta acolhimento.

O Estado da Paraíba insurge-se contra a sistemática do Ajuste de Contas previsto no art. 6º, § 2º, da Lei 11.494/2007, e implementado pela Portaria MEC 565, de 20/04/2017 relativamente aos repasses do FUNDEB relativos a 2016.

Como bem esclarece o FNDE, o ajuste de contas é o mecanismo legal por meio do qual a União corrige a complementação financeira que ela realiza em favor dos entes fede-

rativos que, por estimativa, não conseguiriam alcançar o valor mínimo nacional exigido por aluno matriculado.

Os Fundos são criados no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, e recebem recursos provenientes de determinados impostos e transferências constitucionais, os quais são reunidos e distribuídos com base no número de matrículas efetuadas na rede pública da Educação Básica e de acordo com os respectivos âmbitos de atuação prioritária.

A complementação realizada pela União toma por base a estimativa das receitas a serem auferidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios no ano subsequente. Posteriormente, procede-se a um encontro de contas entre a receita efetivamente arrecadada pelo MEC/FNDE e aquela estimada pelos entes federativos, a fim de se verificar em quais casos há necessidade de complementação por parte da União.

Caso a arrecadação efetiva seja maior do que aquela estimada, os valores repassados a título de Complementação da União retornam ao FUNDEB, para redistribuição a outros entes federativos. Por outro lado, caso a arrecadação efetiva seja menor do que a arrecadação estimada, o ente federativo deve receber um crédito. A esse respeito, esclarece o FNDE:

Em termos técnicos, isso quer dizer que o ajuste de contas do FUNDEB é um procedimento inerente à dinâmica operacional do Fundo. Em cumprimento ao disposto no art. 6º, § 2º, e art. 15, parágrafo único do referido diploma legal, o MEC/FNDE, em parceria com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), realiza batimento entre o total da arrecadação disponibilizada e distribuída às contas do Fundo de cada Estado, no decorrer do exercício anterior, e o total da arrecadação efetivamente realizada naquele ano, pelos entes federados responsáveis pela arrecadação das receitas que compõem o Fundeb.

O referido batimento permite que o FNDE verifique se o valor total de recursos disponibilizados para distribuição ao FUNDEB, pelos governos estaduais, encontra-se inferior aos recursos que deveriam ter sido depositados por esses entes governamentais no Fundo, conforme informações prestadas pelos próprios governos estaduais à STN, na forma prevista no art. 15, parágrafo único da Lei nº 11.494/2007, que assim dispõe: (...).

Uma vez apurados e consolidados os dados relativos aos valores disponibilizados e distribuídos ao longo do exercício, comparativamente aos valores calculados com base nas receitas efetivadas e devidas ao Fundo no mesmo exercício, é gerada e publicada Portaria Ministerial relativa ao ajuste anual, na qual são apontadas eventuais diferenças existentes.

Após a publicação dos resultados do ajuste, a análise técnica e a deliberação final sobre os valores totais do Fundo, bem como acerca de eventuais diferenças financeiras, apuradas no âmbito do Fundeb em cada estado, são submetidas aos respectivos Tribunais de Contas, na condição de responsáveis pela inspeção, auditoria, fiscalização e aplicação de penalidades, no caso de constatação de eventuais irregularidades, em face do disposto no art. 26, II, e art. 27 da Lei nº 11.494 de 2007.

Portanto, em conformidade com a dinâmica operacional do ajuste de contas previsto no art. 6º, § 2º da Lei nº 11.494 de 2007, a Complementação da União, a maior ou a menor, apurada em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência, ocasiona débitos ou créditos, conforme o caso, à conta específica dos Fundos. Logo, a cada ajuste de contas, pode vir a ser apurada a existência de débitos em desfavor de determinados entes governamentais (devedores) e de créditos em favor de outros (credores).

Ora, em razão do exposto, verifica-se que a pretensão do Estado da Paraíba não encontra respaldo legal ou constitucional, na medida em que faz parte da sistemática do Fundeb o Ajuste de Contas, oportunidade em que se verifica a situação real do ente federativo – se credor de complementação da União, ou se devedor, decorrente da diferença positiva apurada entre as receitas efetivamente arrecadadas e os valores disponibilizados pelos Estados e DF, com base nas informações por eles mesmos prestadas.

Essa situação é de amplo conhecimento dos entes federados, especificamente do Estado da Paraíba, que já figurou tanto como credor de complementação, como devedor, tendo saldo a restituir, conforme demonstra o FNDE em um histórico daquele Estado. Nesse ponto, cabe ressaltar, com base nas informações do mesmo FNDE, que no ano anterior, o Estado da Paraíba foi credor da quantia de R\$ 92.062.615,50 (noventa e dois milhões, sessenta e dois mil, seiscentos e quinze reais e cinquenta centavos), segundo Portaria MEC 426, de 11 de maio de 2015, oportunidade em que o ente estadual nada questionou acerca da constitucionalidade ou legalidade da referida sistemática, considerando que o montante é muito superior ao que ora debatido nos autos.

O Estado da Paraíba não pode alegar a irrepetibilidade das verbas, em razão da sua aplicação nas ações de educação (pagamento de professores), porquanto tem ciência da sistemática do Fundeb e não poderia dispor dessas receitas. Além disso, conforme bem esclarecem a União e o FNDE, o Fundeb é um fundo contábil, escritural, de forma que não há o repasse imediato de um valor direto a uma pessoa física, a título de contraprestação por serviços prestados. Na verdade, os valores são repassados ao Fundo estadual, e a lei vincula a utilização dessas receitas a finalidades ligadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.

Outrossim, não há como se sustentar qualquer ofensa ao devido processo legal ou ampla defesa, porquanto é de conhecimento de todos os entes federados a sistemática do Fundeb, estando detalhada na Lei 11.494/2007 a sistemática do Ajuste de Contas, de forma que a

própria lei já define o procedimento de complementação ou de restituição, com base nos dados informados pelos próprios entes governamentais participantes do ajuste.

No ponto, cabe trazer elucidadora observação do FNDE, *in verbis*:

O ajuste de contas não é inconstitucional. Ele respeita o princípio da legalidade (em sua dimensão de reserva de lei e em sua dimensão de supremacia da lei) e guarda compatibilidade com o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, por diversas razões. Em primeiro lugar, porque o ajuste de contas é um mecanismo pautado em uma premissa essencial: o princípio da não-surpresa. Ele dá uma ampla margem de folga para que o ente federado beneficiado tenha condições de se programar para o referido ajuste, que somente ocorre no fim do primeiro quadrimestre do ano seguinte ao ano em que os recursos foram disponibilizados.

Em segundo lugar, no próprio decorrer do ano em que os recursos são repassados, o Estado já tem condições de verificar o quanto está arrecadando e, dessa forma, precaver-se em tomar providências para a devolução de valores a título de ajuste de contas. A própria lei cria mecanismos para tanto, ao estabelecer a possibilidade de aplicação financeira de recursos disponíveis no Fundo (art. 20 da Lei nº 11.494/2007).

Em terceiro lugar, o autor só está a se insurgir no sentido da desproporcionalidade da exigência em razão de situação fática em que deixa de se beneficiar da sistemática da lei do FUNDEB. Ele não alegava essa suposta desproporcionalidade quando efetivamente era contemplado com crédito, situação em que outros entes federativos deveriam devolver valores para beneficiar o Estado da Paraíba.

Não há, com a devida vênia, fundamentos jurídicos a amparar a pretensão do Estado da Paraíba, inclusive no que se refere à necessidade de parcelamento da dívida, já que isso traria consequências indesejáveis para o Fundeb, com evidente desequilíbrio na repartição de recursos entre os diversos entes federativos. Como bem esclareceu o FNDE, o Estado teve tempo hábil suficiente para se programar em relação à necessidade de restituição dos valores recebidos a mais, de forma que não se pode onerar os demais entes em razão da falta de diligência do Estado autor.

Ante o exposto, o parecer é pela improcedência total da presente ação.

Brasília, 26 de outubro de 2018

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República