

A (DES)VINCULAÇÃO DE RECURSOS DOS FUNDOS ESPECIAIS EXTINTOS: O CASO DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF*

Ricardo Schneider Rodrigues**

Resumo: Neste trabalho é analisada a destinação dos recursos vinculados a fundos especiais quando o repasse financeiro ocorre por força de decisão judicial, após o exercício em que eram devidos e o fundo já está extinto. A abordagem será feita mediante um estudo de caso, que versa sobre a condenação judicial da União ao repasse da complementação de recursos do Fundef em favor de diversos Municípios, nas perspectivas teórica e jurisprudencial. A questão diz respeito à utilização desses valores, se poderiam ser livremente despendidos pelos entes favorecidos (natureza indenizatória) ou se estariam vinculados às finalidades específicas do fundo especial extinto. É possível afirmar que o repasse de recursos a fundo especial extinto, por força de decisão judicial, não afasta a vinculação desses recursos às finalidades do respectivo fundo.

Palavras-Chave: Direito Financeiro; Fundos; Vinculação; FUNDEF.

THE (UN)BINDING OF RESOURCES OF THE EXTINCT SPECIAL FUNDS: THE FUNDEF CASE

* Artigo publicado originalmente no XXV Encontro Nacional do Conpedi, realizado em Brasília/DF, em 2016. Esta versão foi atualizada e ampliada.

** Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Sócio fundador/idealizador e Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas (IDAA). Professor Titular de Direito do Centro Universitário CESMAC (graduação e pós-graduação). Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas.

Abstract: This paper analyzed the allocation of funds related to special funds when the financial transfer occurs by judicial decision after the year in which they were due and the fund is extinct. The approach will be through a case study, which deals with the judicial condemnation of the Union to the transfer of supplementary resources in favor of several municipalities, in the theoretical and jurisprudential perspectives. The question relates to the use of these values, they could be freely spent (compensatory nature) or if they were bound to the specific purposes of the extinct special fund. It is possible to state that the transfer of resources to an extinct special fund, by virtue of a court decision, does not preclude the binding of these resources to the purposes of the respective fund.

Keywords: Financial Law; Funds; Binding; FUNDEF.

Sumário: 1 Introdução. 2 O caso dos precatórios do Fundef. 3 A vinculação dos recursos e a coisa julgada nos precatórios do Fundef. 4 A ausência de natureza indenizatória dos recursos do Fundef. 5 A necessária vinculação dos recursos dos precatórios do Fundef às finalidades do próprio fundo. 6 O entendimento do TCU, do STJ e do STF sobre a questão. 7 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO



prática relativamente comum a instituição de diversos fundos especiais com a finalidade de vincular receitas específicas a determinados objetivos ou serviços, excepcionando, portanto, os princípios da unidade de tesouraria, como previsto no art. 56 da Lei nº 4.320/1964, e da não vinculação da receita de impostos, conforme estabelecido no art. 167, inc. IV, do texto constitucional. Imagina-se que, ao assegurar determinados recursos, áreas prioritárias, definidas pelo legislador, serão mais

bem atendidas do que se dependessem apenas de previsão na lei orçamentária anual.

Temos, atualmente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), os Fundos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde (FNS, FES e FMS), os Fundos de Assistência Social, entre outros.

Com a utilização frequente desta técnica de financiamento de políticas públicas, surgem algumas discussões relevantes. Neste trabalho será abordada a seguinte questão: quando o repasse do recurso vinculado a fundo especial ocorrer somente após decisão judicial (precatório), em exercício financeiro posterior ao devido e no momento em que o referido fundo não existe mais, a vinculação dos recursos às finalidades do fundo persistiria ou os recursos poderiam ser livremente utilizados (desvinculados)?

A questão será enfocada a partir do estudo do caso denominado de “precatórios do Fundef”, em que somas elevadas passaram a ser devidas pela União, após condenação judicial sofrida em demandas ajuizadas por Municípios que alegaram prejuízo com a fórmula de cálculo adotada na esfera federal. Os precatórios começaram a ser pagos recentemente, após a extinção do Fundef, que existiu por dez anos.

A escolha do caso justifica-se por duas razões. No contexto atual de crise econômica, os valores devidos pela União nas referidas demandas judiciais alcançaram centenas de milhões de reais, beneficiando diversos Municípios.¹ Em seguida,

¹ Segundo o TCU, os precatórios judiciais do extinto Fundef são estimados em R\$ 90 bilhões. Cf. em: TCU REITERA PROIBIÇÃO DE EMPREGO DE PRECATÓRIOS DO FUNDEF PARA O PAGAMENTO DE ADVOGADOS E PROFESSORES. *Secom TCU*. 5 nov. 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/impressa/noticias/tcu-reitera-proibicao-de-emprego-de-precatórios-do-fundef-para-o>>

diversos gestores municipais foram orientados a utilizar os recursos não apenas nas finalidades previstas na Lei do Fundef, relativas à educação, mas para outros fins, como saúde, assistência social, segurança, agricultura, infraestrutura em geral, pagamento de servidores não vinculados à educação, honorários advocatícios contratuais etc.² A definição da destinação de tais recursos é, portanto, de grande importância prática e atual, cabendo definir se deverão ser destinados ou não exclusivamente às finalidades do Fundef.

Dada a grande diversidade de regras que regulam os inúmeros fundos especiais existentes, é necessário delimitar a discussão para um fundo específico, pois uma análise de maior amplitude demandaria um estudo de maior fôlego, incompatível com a proposta deste artigo.

Para tanto é necessário, inicialmente, compreender as nuances do caso denominado de “precatórios do Fundef”, para em seguida analisar as teses favoráveis e contrárias à vinculação dos respectivos recursos. Por fim, serão analisados os mais recentes julgados do Tribunal de Contas da União (TCU), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema.

pagamento-de-advogados-e-professores.htm>. Acesso em: 8 jan. 2020. Cf. ainda: RODRIGUES, Milton. Focco vai acompanhar pagamento de R\$ 439 milhões de precatórios da educação a municípios alagoanos. *Alagoas 24 horas*. Política. 16 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.alagoas24horas.com.br/934348/uniao-paga-r-439-milhoes-de-precatórios-da-educacao-para-18-municipios-de-alagoas/>>. Acesso em: 11 abr. 2016; SINDICATO DOS SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. Nota de esclarecimento sobre precatório do Fundef. *Notícias*. Disponível em: <<http://sindifort.org.br/35-noticias/866-nota-de-esclarecimento-sobre-precatório-fundef>>. Acesso em: 11 abr. 2016; e MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS. MP de Contas fiscalizará R\$ 440 milhões em precatórios do Fundef pagos aos Municípios. *Início*. 11 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.mpc.al.gov.br/mp-de-contas-fiscalizara-r-440-milhoes-em-precatórios-do-fundef-pagos-aos-municipios/>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

² ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS. Prefeitos recebem orientação jurídica sobre precatórios do Fundef. *Finanças*. 17 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.ama.al.org.br/2015/11/prefeitos-recebem-orientacao-juridica-sobre-precatórios-fundef/>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

2 O CASO DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF

O antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) era composto por recursos previstos no art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.424/1996, que deveriam ser destinados “à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério” (art. 60 do ADCT, em sua redação conferida pela EC nº 14/1996).

Além das referidas receitas, integrava os recursos do Fundef a complementação da União, sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente (arts. 1º, § 3º, e 6º da Lei nº 9.424/1996).

Por discordar da forma de cálculo do Valor Mínimo Nacional por Aluno (VMNA), diversos Municípios e associações de Municípios ajuizaram demandas com o objetivo de compelir a União a repassar os valores corretos. Ao final, o Superior Tribunal de Justiça deu ganho de causa aos entes municipais, em sede de recurso especial repetitivo (art. 543-C do CPC/73), condenando a União ao pagamento das diferenças devidas a título de complementação federal, que segue a sistemática constitucional dos precatórios.³ Daí a denominação desses recursos como “precatórios do Fundef”.

Com o depósito dos valores devidos em favor dos Municípios, foi iniciado um debate quanto à destinação dos recursos. A discussão limita-se a definir se deveriam ser destinados exclusivamente às finalidades do Fundef ou se poderiam ser utilizados em outras áreas não relacionadas à educação, tais como saúde,

³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão no Recurso Especial repetitivo nº 1.101.015/BA. Primeira Seção. Relator Min. Teori Albino Zavascki. Julgado em 26 mai. 2010. *DJe*, 2 jun. 2010.

assistência social, segurança, agricultura, infraestrutura em geral, pagamento de servidores não vinculados à educação, honorários advocatícios contratuais etc.

A questão torna-se mais complexa porque o Fundef existiu por dez anos, a partir de 1º de janeiro de 1998, conforme previsto no art. 60 do ADCT e na Lei nº 9.424/1996, mas os precatórios do Fundef só começaram a ser pagos após a extinção do fundo. Posteriormente à extinção do Fundef foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por força do art. 60 do ADCT, em sua redação atual, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. Embora o Fundeb seja muito semelhante ao extinto Fundef, eles não se confundem, seja pela mudança de finalidade (mais ampla no Fundeb, abrangendo a educação infantil e o ensino fundamental e médio), seja pelas fontes de custeio, que foram ampliadas e diversificadas.

As primeiras decisões de Tribunais Regionais Federais firmaram o entendimento de que, por não constar no dispositivo da decisão judicial transitada em julgado a determinação da vinculação da verba executada à conta específica do Fundef, seria possível utilizar os valores dos precatórios para finalidades não relacionadas àquelas que justificaram a instituição do fundo.⁴ Adiante veremos o entendimento atual do STJ e do STF sobre o tema.

No âmbito do controle externo, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), em resposta à consulta formulada pelo Prefeito do Município de João Pessoa, entendeu que os recursos teriam caráter indenizatório, sendo, portanto, desvinculados, submetendo-se apenas às regras constitucionais que exigem a utilização de parcela do montante total recebido judicialmente

⁴ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. AG nº 00615328220154010000. Relatora Des. Federal Maria do Carmo Cardoso. Oitava Turma. DJe, 26 fev. 2016. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. AC nº 00017653420154058300. Relator: Des. Federal Manuel Maia. Primeira Turma. DJe, 10 mar. 2016, p. 20.

em ações de saúde (art. 198, § 2º e LC nº 141/12 – 15%) e educação (art. 212 – 25%). Esta a resposta apresentada pela Corte de Contas:⁵

Os recursos que não foram transferidos, voluntariamente, conforme previsão legal, têm equivalência em uma indenização e, por isso mesmo, são integrantes das receitas do Município, podendo ser utilizados em outras políticas públicas, com obediência à Lei do Orçamento, Lei 4.320/1964, e atender, ainda, às vinculações constitucionais atinentes às aplicações em Saúde e Educação.

No mesmo sentido, a Associação dos Municípios Alagoanos (AMA) defendeu publicamente a livre utilização dos recursos relacionados às verbas do Fundef por seus associados, nestes termos:⁶

Segundo advogados das ações, essas receitas são de caráter indenizatório, conforme decisão judicial, portanto não compõem a cesta do Fundeb. Elas vão compor a Receita Corrente Líquida e devem resguardar 25% para educação, 15% para saúde e 7% entram no cálculo do duodécimo das Casas Legislativas para o ano subsequente à chegada do recurso. O restante é determinado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com a necessidade do Município e sempre respeitando a autonomia do gestor municipal.

Das decisões judiciais anteriormente mencionadas, da consulta respondida pelo TCE/PB e da orientação da AMA podemos afirmar que a tese favorável à livre utilização dos recursos do Fundef está lastreada, em síntese, nos seguintes argumentos:

a) Inexistência de determinação judicial vinculando os valores à despesa específica, de forma que a pretensão de

⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. TCE-PB responde consulta sobre uso de verbas públicas oriundas de decisão judicial. *Notícia externa*. 28 ago. 2015. Disponível em: <<http://portal.tce.pb.gov.br/2015/08/tce-pb-responde-sobre-uso-de-verbas-publicas-oriundas-de-decisao-judicial/>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

⁶ ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS. Prefeitos recebem orientação jurídica sobre precatórios do Fundef. *Finanças*. 17 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.ama.al.org.br/2015/11/prefeitos-recebem-orientacao-juridica-sobre-precatorios-fundef>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

vinculação total e incondicional dos precatórios do Fundef a gastos com educação violaria a coisa julgada; e

b) A vinculação dos recursos do Fundef às suas finalidades constitucionais e legais apenas ocorreria no caso de pagamento espontâneo e não na hipótese de condenação judicial, que seria equivalente a uma indenização, pois, neste caso, a regra do art. 2º da Lei nº 9.424/1996 não incidiria mais, já que revogada, submetendo-se tais recursos ao regime jurídico próprio do precatório, sem vinculação alguma à despesa específica.

Diante disso, é necessário avaliar se tais razões, que fundamentam a tese da livre utilização dos referidos recursos, estão em conformidade com as regras de Direito Financeiro, pois, em princípio, a vinculação das receitas às finalidades do fundo especial seria uma decorrência do disposto nos arts. 71 e 73 da Lei nº 4.320/1964, do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 e das próprias regras constitucionais e legais que atrelaram os recursos do Fundef às respectivas finalidades. Antes, porém, é necessário enfrentar questão preliminar atinente à coisa julgada.

Isso porque, caso se entenda que a livre utilização dos recursos, no caso sob exame, decorre da coisa julgada, tornar-se-á pouco relevante a análise dos demais aspectos relacionados ao Direito Financeiro que regem os fundos especiais, porquanto restaria apenas dar cumprimento à decisão judicial definitiva. Apenas se superada essa questão será possível enfrentar o tema relativo à vinculação ou não dos recursos de forma mais produtiva.

3 A VINCULAÇÃO DOS RECURSOS E A COISA JULGADA NOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF

Para o deslinde da questão proposta, é necessário avaliar em que termos a condenação da União em favor dos Municípios se deu. No recurso especial repetitivo nº 1.101.015/BA, que

pacificou a controvérsia em favor dos Municípios, ao negar provimento ao recurso da União, não fora delimitado expressamente que tais recursos deveriam ser livremente utilizados, nem que estavam vinculados ao Fundef.⁷

De igual forma, a partir do exame de diversos julgados de Tribunais Regionais Federais, pode-se verificar que o objeto das demandas era restrito à condenação da União ao pagamento da complementação devida, mas não alcançava a definição quanto à destinação do valor, em caso de vitória.⁸

No Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), a Associação dos Municípios Alagoanos (AMA) logrou êxito ao interpor a Apelação Cível nº 348.312/AL.⁹ A partir da leitura das ementas das decisões e do inteiro teor dos votos condutores dos acórdãos no TRF5, é possível concluir também que não foi objeto do julgado a destinação/vinculação dos valores devidos pela União. Esse precedente é relevante, pois constituiu um título judicial numa ação coletiva, em favor de todos os Municípios alagoanos associados da AMA.

Desta forma, é possível afirmar com segurança que, nos processos relacionados aos “precatórios do Fundef”, o objeto da demanda veiculava pretensão restrita à condenação da União ao

⁷ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão no Recurso Especial repetitivo nº 1.101.015/BA. Primeira Seção. Relator Min. Teori Albino Zavascki. Julgado em 26 mai. 2010. *DJe*, 2 jun. 2010.

⁸ “2. Entendimento da Turma julgadora no sentido de que, não havendo disposição em contrário na sentença transitada em julgado, tem-se como presumido o dano do Município pelo recebimento a menor do FUNDEF que lhe era devido, bem como que a vinculação da verba à finalidade especificada normativamente não afeta a exigibilidade do título judicial, já que compete aos órgãos de controle a verificação do seu devido emprego.” TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. AC nº 00017653420154058300. Relator: Des. Federal Manuel Maia. Primeira Turma. *DJe*, 10 mar. 2016, p. 20. “3. Título executivo não vincula a verba executada à conta específica do FUNDEF.” TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. AG nº 00615328220154010000. Relatora Des. Federal Maria do Carmo Cardoso. Oitava Turma. *DJe*, 26 fev. 2016.

⁹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Processo nº 20038000011204001. EDAC nº 348312/01/AL. Des. Federal Manoel Erhardt. Segunda Turma. Julgamento em 12 ago. 2008. *DJ*, 27 ago. 2008, p. 178.

pagamento dos valores que não teriam sido repassados aos Municípios da forma estabelecida pela Lei nº 9.424/1996, que instituiu e regulamentou o Fundef. Não era objeto da discussão a destinação dos recursos, mas apenas se a União era devedora.

Sendo assim, é equivocado afirmar que a vinculação dos recursos a gastos com educação ofenderia a coisa julgada, dado que “a sentença, que julgar total ou parcialmente a lide, tem força de lei nos limites da lide e das questões decididas” (art. 468, CPC/73; art. 503, CPC/15). Não fazem coisa julgada os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença; a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença; nem a apreciação da questão prejudicial, decidida incidentalmente no processo (art. 469, CPC/73; art. 504, CPC/15).

A interpretação da coisa julgada deve ser restrita àquilo que efetivamente foi objeto de decisão, não existindo coisa julgada implícita para alcançar algo que não for objeto de conhecimento e decisão expressa pelo julgador, ainda que guarde alguma relação com a matéria de mérito.

Não houve, portanto, coisa julgada em relação à questão da destinação ou vinculação dos recursos dos “Precatórios do Fundef”, porque o Poder Judiciário não decidiu se tais verbas deveriam ou não ser utilizadas em determinada finalidade. Tanto não se pode afirmar que o título executivo judicial imponha a sua utilização obrigatória e exclusivamente com gastos em ensino, quanto é equivocado afirmar que está assegurada a sua livre utilização. Tais questões simplesmente não foram apreciadas.

Quanto à utilização dos recursos dos “precatórios do Fundef”, por não haver coisa julgada sobre o tema, devem-se analisar as regras aplicáveis ao caso, em especial as de Direito Financeiro, partindo-se da premissa de que o Poder Judiciário não definiu tal questão.

4 A AUSÊNCIA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA DOS RECURSOS DO FUNDEF

A complementação de recursos da União em favor do Fundef não era obrigatória, tão só quando o respectivo ente federativo não alcançasse o denominado Valor Mínimo Nacional por Aluno (VMNA). Toda a celeuma girava em torno, pois, do cálculo do VMNA. A tese que ao final se sagrou vencedora defendia que a União teria calculado equivocadamente os valores devidos e, por tal razão, foi condenada a pagar as diferenças não repassadas oportunamente.

De fato, ao descumprir o comando legal da Lei n° 9.424/1996, que estabelecia o caráter nacional do VMNA, a União deixava de repassar recursos valiosos aos Municípios, gerando um dano. A complementação federal visava (e ainda visa, em relação ao Fundeb) propiciar um desenvolvimento equilibrado entre as diferentes regiões do país, de modo a assegurar recursos aos Municípios cujo financiamento da educação ficasse abaixo da média nacional. Ao serem privados da complementação, o desenvolvimento nacional equilibrado entre os entes subnacionais das diversas regiões do país ficou prejudicado.

É importante destacar que a ausência dos recursos federais não ensejou, necessariamente, um aumento dos gastos dos Municípios com a educação à época. A conclusão de que os “precatórios do Fundef” seriam uma compensação pelo que fora gasto anteriormente e, por isso, de caráter indenizatório, não encontra amparo nas regras de Direito Financeiro.

Há certo equívoco em considerar que diante da exigência do limite mínimo de 25% de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), previsto no art. 212 da Constituição, e da ausência do repasse devido pela União à época, os Municípios teriam sido obrigados a realizar gastos em educação com recursos próprios, retirados de outras áreas igualmente importantes, como da saúde, segurança, assistência social, para

alcançar o referido percentual e que, neste momento, os recursos dos “Precatórios do FUNDEF” poderiam ser destinados a qualquer área.

Com efeito, a Constituição da República estabelece o dever de a União aplicar, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE (art. 212). Contudo, na definição dos valores mínimos despendidos com manutenção e desenvolvimento do ensino, o percentual de 25% deve recair apenas sobre a receita dos impostos e transferências estabelecidas na Constituição (art. 212, *caput*, e § 1º). Outras receitas, que não as expressamente indicadas, não devem ser incluídas na base de cálculo do limite mínimo de gasto com MDE. Tampouco podem ser consideradas para tal fim as despesas custeadas com receitas que não sejam a dos impostos e transferências estabelecidas no art. 212, *caput*, e § 1º, da Constituição.

Por outro lado, o extinto Fundef era composto por 15% dos seguintes recursos (art. 1º, § 1, da Lei nº 9.424/1996): I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal; II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Municípios – FPM, previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

Além das referidas receitas, integrava os recursos do

Fundef a já mencionada complementação da União, sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente (arts. 1º, § 3º, e 6º da Lei nº Lei nº 9.424/1996).

Destarte, os recursos que servem para o cálculo mínimo de gastos com MDE (25% para os Municípios) e os recursos previstos para a composição do Fundef, embora parecidos, não se confundiam. Conforme consta no Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e Relatório Resumido de Execução Orçamentária vigente no exercício financeiro de 2006 (último ano de existência do Fundo),¹⁰ as despesas vinculadas à complementação do Fundef, repassadas pela União, não integravam a base de cálculo para a aferição do atendimento ao limite constitucional mínimo de gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.¹¹

É possível afirmar, pois, que o repasse da complementação do Fundef, devido pela União, à época, não eximia os Municípios de cumprirem os gastos mínimos em MDE, da forma prevista do art. 212, *caput*, e § 1º, da CR. Caso a União houvesse realizado o repasse oportunamente, o valor da complementação do Fundef aplicado em gastos com educação seria desconsiderado para fins de limite constitucional,¹² uma vez que não se

¹⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. *Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária: manual de elaboração*: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 5. ed. atual. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2005.

¹¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. *Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária: manual de elaboração*: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 5. ed. atual. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2005, p. 224-226.

¹² BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. *Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária: manual de elaboração*: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 5. ed. atual. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2005, p. 224.

enquadrava na base de cálculo prevista no texto constitucional, a saber, a “receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências”.

A ausência do repasse da complementação pela União não interferiu no quantitativo de gastos arcados diretamente pelos Municípios, à época. Se não receberam os recursos da complementação da União naquele momento, não eram obrigados a realizar as despesas correspondentes com recursos próprios.

Assim, o argumento de que os valores recebidos na ação judicial corresponderiam a um ressarcimento pelos gastos com educação que os Municípios tiveram de arcar diretamente não pode ser presumido. Ao contrário, na prática observa-se que os gestores públicos tendem a considerar a exigência mínima de gastos como “teto”, e dificilmente vão além do que a Constituição exige. Em verdade, o prejuízo foi suportado totalmente pela população, que deixou de contar com um acréscimo de recursos para a educação, naquele momento, sem compensação alguma.

Não ocorrendo a definição quanto à destinação dos recursos em sede judicial, nem se tratando de verba de natureza indenizatória, cumpre perquirir qual o regime jurídico aplicável às verbas oriundas dos “precatórios do Fundef”, para, enfim, solucionar a questão da vinculação dos recursos.

5 A NECESSÁRIA VINCULAÇÃO DOS RECURSOS DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF ÀS FINALIDADES DO PRÓPRIO FUNDO

A questão proposta vai além da aplicação ordinária de recursos vinculados a fundos especiais, porquanto versa sobre a situação específica relativa à transferência decorrente de decisão judicial, em exercício financeiro diverso daquele em que a verba deveria ter sido repassada e após a extinção do fundo, pelo decurso do prazo previsto para o seu funcionamento. Diante dessas circunstâncias especiais é que se questiona se a vinculação da

receita às finalidades do fundo deve persistir.

Os fundos especiais possuem dois aspectos essenciais: a existência de receitas e a sua aplicação em determinadas finalidades (objetivos ou serviços). Pela vinculação que estabelecem, são considerados uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei nº 4.320/1964), bem como ao princípio da não vinculação da receita de impostos (art. 167, inc. IV, da CF).¹³ Nesse último caso, somente a Constituição pode autorizar a vinculação.

A rigor, a vinculação de seus recursos a finalidades específicas é inexorável. É dizer, constitui a própria essência do fundo, nos termos do art. 71 da Lei nº 4.320/1964.¹⁴ Com efeito, “os fundos [...] trazem em sua lógica a necessária destinação de suas receitas à realização das despesas que motivaram sua instituição”, de modo que “seria indisfarçável burla à lei orçamentária admitir-se desvinculação das receitas previstas para aplicação nos fins que justificaram a criação do fundo”.¹⁵

Os fundos especiais podem ser classificados em fundos especiais de despesa, que são formados por receitas auferidas no âmbito de atuação do órgão ao qual se vinculam, para realizarem objetivos e serviços que lhe são afetos; de financiamento, caracterizados pela constituição de receitas vinculadas a programas de concessão de empréstimos e financiamentos, os quais incorporam o recebimento da amortização, juros, rendimentos, acréscimos e correção monetária dos empréstimos que concede, valores estes que são reaplicados noutras transações semelhantes; e os de natureza contábil, destinados “a recolhimento, a movimentação e controle de receitas e sua distribuição para a

¹³ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 199. SILVA, Jair Cândido da. *Lei nº 4.320/64 comentada*. Brasília: Thesaurus, 2007, p. 207-2010.

¹⁴ Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

¹⁵ CONTI, José Maurício (coord.). *Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 212.

realização de objetivos ou serviços específicos, atendidas as normas de captação e utilização dos recursos que forem estabelecidos na lei de instituição do fundo”.¹⁶ O Fundef pertence a essa última espécie.

Compete à lei complementar, nos termos da Constituição, estabelecer condições para instituição e funcionamento de fundos, nos termos de seu art. 165, § 9º, inc. II. Considera-se que, no que se refere a esse tema, a Lei nº 4.320/1964 foi recepcionada pela Constituição. Essa lei define os contornos gerais do funcionamento dos fundos especiais, sem prejuízo de outras regras previstas na Lei complementar nº 101/2000.

Por força do art. 72 da Lei nº 4.320/1964, em compasso com o art. 165, § 5º, inc. I, da Constituição, os fundos submetem-se ao princípio orçamentário da legalidade, de forma que a aplicação das receitas orçamentárias a eles vinculadas deve ocorrer mediante dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Os recursos dos fundos especiais, agora por força do art. 73 da Lei nº 4.320/1964, devem, em regra (salvo previsão legal contrária), no caso de saldo positivo, ser transferidos ao exercício seguinte, a crédito do próprio fundo. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no parágrafo único de seu art. 8º, traz previsão ainda mais restrita, ao prever que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”. Desta forma, a partir da LRF, “não é mais possível que a lei instituidora do fundo preveja que o seu saldo positivo seja redirecionado para outros objetivos ou serviços”.¹⁷

¹⁶ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 199. SILVA, Jair Cândido da. *Lei nº 4.320/64 comentada*. Brasília: Thesaurus, 2007, p. 199.

¹⁷ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 199. SILVA, Jair Cândido da. *Lei nº 4.320/64 comentada*. Brasília: Thesaurus, 2007, p. 200.

A impossibilidade de utilizar os recursos financeiros no mesmo exercício em que eram devidos não deve resultar na desvinculação dos recursos atribuídos ao Fundo. Em verdade, o momento de sua utilização pouco importa, desde que – e este aspecto é essencial – sejam respeitadas as finalidades específicas de suas receitas. Assim:

Os recursos financeiros podem ter finalidade determinada, desde que haja previsão legal. Entretanto, sua utilização será para atender de modo exclusivo ao objeto de sua vinculação, pouco importando que seja em exercício diverso daquele em que se verificar o ingresso [...].¹⁸

É preciso atentar, ainda, para o interesse social atrelado à criação dos fundos especiais. A sua existência justifica-se pela necessidade de assegurar recursos financeiros para áreas de interesse social ou econômico relevante, que poderiam ficar desassistidas caso dependessem de recursos orçamentários não vinculados, conforme acentua a doutrina:

Observe-se que a criação de fundos especiais está associada à noção de aplicação de recursos financeiros em atuações de interesse social ou econômico do Poder Público. A depender de dotações orçamentárias meramente não específicas, certas áreas vinculadas àqueles interesses ficariam sujeitas às intempéries financeiras ou ao elenco de prioridades políticas, as quais poderiam levar à escassez de recursos naqueles setores.¹⁹

Destarte, ao se interpretar as normas relativas aos fundos especiais, é essencial ter em mente que as finalidades para as quais seus recursos devem ser destinados já foram qualificadas pelo legislador como de interesse público relevante. A instituição dos fundos passa, portanto, pelo reconhecimento da necessidade de se fortalecer a atuação estatal em determinada seara, de forma que qualquer interpretação que venha a ensejar a mitigação da proteção pretendida pelo legislador ao criar determinado fundo contraria a própria justificativa de sua instituição,

¹⁸ MARTINS, Ives Gandra; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 72-73.

¹⁹ CONTI, José Maurício (coord.). *Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 212.

sendo, pois, ilegal.

Nos casos dos fundos especiais instituídos pela Constituição, essa atenção deve ser redobrada. Via de regra, os fundos estabelecidos no texto constitucional têm por objetivo mitigar a regra do art. 167, inc. IV, da Constituição, que traduz o princípio da não vinculação da receita de impostos, justamente para destinar recursos dessas espécies tributárias a finalidades reputadas da maior relevância pelo legislador. A instituição de um fundo que, a um só tempo, contou com o quórum qualificado para a edição de emenda constitucional (embora seja possível criar fundos por leis ordinárias) e obteve a superação do princípio da não vinculação, denota a relevância das finalidades que justificaram a criação do fundo.

No caso do Fundef, o objetivo de sua criação era destinar mais recursos à educação, de forma a promover seu desenvolvimento adequado. Constatado que a ausência da complementação pela União não gerou um acréscimo de recursos por parte dos Municípios, a desvinculação proposta equivaleria a violar expressamente a lei instituidora do fundo, a própria Constituição e, o pior, relegar a segundo plano o escopo que justificou a arrecadação dos referidos recursos.

Ademais, por força do parágrafo único do art. 8º da LRF e dos arts. 71 e 73 da Lei nº 4.320/1964, os recursos financeiros vinculados ao Fundef por Lei e pela Constituição à finalidade específica devem atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício financeiro diverso daquele em que seu ingresso ocorreu.

Não pairam dúvidas quanto ao fato de que os recursos devidos pela União a título de complementação do Fundef eram vinculados, tanto legalmente (Lei nº 9.424/1996) quanto constitucionalmente (art. 60 do ADCT), a uma finalidade específica: a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério.

Por outra via, é necessário perceber que a regra que

estabeleceu a obrigatoriedade da destinação de recursos por parte da União e em favor dos demais entes federativos (complementação) traz em seu preceito o dever de utilizar tais recursos nas finalidades estipuladas pela Lei e na própria Constituição. Em outras palavras, as regras decorrentes dos enunciados do art. 60 do ADCT e da Lei nº 9.424/1996 incidiram no momento em que o Valor Mínimo Nacional por Aluno (VMNA) não foi alcançado pelos Municípios, fazendo nascer a relação jurídica que impôs à União o dever de destinar a complementação aos entes municipais, bem como o dever de os entes municipais destinarem os referidos recursos às finalidades estabelecidas pela Lei nº 9.424/1996.

O dever de aplicar os recursos dos fundos em suas finalidades constitucionais e legais não nasce quando as despesas são realizadas, mas no instante em que os recursos são devidos ao fundo, já que a arrecadação de tais valores é intrinsecamente vinculada às suas finalidades. Desta forma, é irrelevante a superveniente extinção do Fundef pelo decurso do prazo decenal previsto na Constituição, pois o dever de complementação por parte da União já existia e, paralelamente a esse dever, a obrigatoriedade de destinar tais recursos às finalidades do Fundef.

Pensar de forma contrária conduziria ao absurdo de admitir que, com a revogação da Lei nº 9.424/1996, a União também não teria mais o dever de complementar os recursos do Fundef, ensejando a perda do objeto da ação, já que as regras que preveem a aplicação dos recursos em determinada finalidade estariam revogadas. Por razões óbvias, isto não ocorreu.

Destarte, a referida norma subsume-se ao caso em tela e deve produzir seus efeitos de forma a vincular os recursos dos “precatórios do Fundef” às suas finalidades constitucionais e legais. Nesse caso, embora a Lei nº 9.494/1996 não esteja em vigor atualmente, já incidiu e produziu efeitos anteriormente, vinculando de forma inexorável os recursos devidos à União à destinação legal e constitucional do Fundef, por força de previsão

expressa em lei complementar (LRF) e na Lei nº 4.320/1964. A extinção do Fundef, pela superveniência do decurso do prazo de dez anos, previsto para a sua vigência, não altera a obrigatoriedade de destinar os recursos aos seus fins legais e constitucionais.

6 O ENTENDIMENTO DO TCU, DO STJ E DO STF SOBRE A QUESTÃO

Analisando os julgados mais recentes do Tribunal de Contas da União, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, é possível afirmar que, apesar de alguns Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Contas Estaduais terem proferido decisões diferentes inicialmente, consolidou-se, ao final, o entendimento ora proposto, no sentido de que o fato de os recursos dos “precatórios do Fundef” serem provenientes de decisões judiciais não desnatura a sua natureza de verbas vinculadas à educação.

Em diversos julgados, alguns mais recentes, o Tribunal de Contas da União assentou a referida vinculação, vedando a utilização dos referidos recursos em finalidades distintas daquelas previstas na Constituição e na Lei. Para o TCU, “a aplicação dos recursos decorrentes da complementação da União ao Fundef e ao Fundeb fora da destinação legal (art. 21 da Lei 11.494/2007 e art. 60 do ADCT) implica a imediata necessidade de recomposição do erário, ensejando a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio”.²⁰ De forma mais específica, o TCU concluiu que “a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef e do 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

²⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1824/2017. Relator Min. Welton Alencar Rodrigues. Plenário. Sessão de 23 ago. 2017.

disposições da Lei 11.494/2007”.²¹

Posteriormente, o TCU reiterou seu entendimento, ao afirmar que “os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, 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”.²²

Ao final, o TCU manteve seu entendimento, no sentido de que “o pagamento de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundef contraria 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”.²³

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a questão restou pacificada na Primeira Seção, que reúne a Primeira e a Segunda Turmas, competentes para apreciar a matéria. A vinculação foi assegurada nestes termos:

9. O fato de determinada obrigação pecuniária não ter sido cumprida espontaneamente, mas somente após decisão judicial com trânsito em julgado, não descaracteriza a sua natureza nem a da prestação correspondente. Assim, uma vez que os valores relacionados ao FUNDEF, hoje FUNDEB, encontram-se constitucional e legalmente vinculados ao custeio da educação básica e à valorização do seu magistério, é vedada a sua utilização em despesa diversa, tais como os honorários advocatícios contratuais.

10. Reconhecida a impossibilidade de aplicação da medida descrita no art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994 nas execuções contra a União em que se persigam quantias devidas ao

²¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.824/2017. Relator Min. Welton Alencar Rodrigues. Plenário. Sessão de 23 ago. 2017. No mesmo sentido, cf. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 5.940/2014. Relator Min. Weder de Oliveira. Segunda Câmara. Sessão de 21 out. 2014.

²² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.866/2018. Relator Min. Welton Alencar Rodrigues. Plenário. Sessão de 5 dez. 2018.

²³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.

553/2019. Relator Min. Welton Alencar Rodrigues. Plenário. Sessão de 23 out. 2019.

FUNDEF/FUNDEB, deve o advogado credor, apesar de reconhecido o seu mérito profissional, buscar o seu crédito por outro meio.²⁴

Em julgados mais recentes das Turmas que compõem a Primeira Seção do STJ, esse entendimento vem sendo mantido.²⁵

Percebe-se, portanto, que o TCU e o STJ convergem no sentido de que a finalidade constitucionalmente estabelecida para os recursos do Fundef impede a sua utilização em despesas não relacionadas com a educação, como é o caso do pagamento de honorários advocatícios. Embora reconheçam que se trate de fundo especial extinto, porquanto encerrado o período de sua vigência, a vinculação dos recursos à finalidade que legitimou a instituição do fundo permanece. De igual forma, o fato de o pagamento ter ocorrido por força de decisão judicial, e não de modo espontâneo, pela União, tampouco afasta as regras que previram a criação do fundo especial para uma finalidade específica.

O Supremo Tribunal Federal não destoa dos referidos julgados. O STF já decidiu no sentido da vinculação dos valores decorrentes do Fundef à “finalidade constitucional do ensino”. Com efeito, assentou que “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*”.²⁶ Posteriormente, de forma mais específica, a Primeira Turma do STF definiu que “as verbas do

²⁴ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão no Recurso Especial nº 1.703.697/PE. Primeira Seção. Relator Min. Og Fernandes. Julgado em 10 out. 2018. *DJe*, 26 fev. 2019.

²⁵ Cf. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão no Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.819.469/PB. Segunda Turma. Relator Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 21 nov. 2019. *DJe*, 27 nov. 2019; e SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão no Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.634.207/PB. Relator Min. Gurgel de Faria. Primeira Turma. Julgado em 21 fev. 2019. *DJe*, 26 mar. 2019.

²⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão na Ação Cível Originária nº 648. Relator Min. Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 6 set. 2017. *DJe*, 8 mar. 2018, destaque nosso.

FUNDEF não podem ser utilizadas para pagamento de despesas do Município com honorários advocatícios contratuais”.²⁷

A Presidência do STF, em decisão monocrática, deferiu o pedido formulado pela Procuradoria-Geral da República, para determinar a imediata suspensão de todas as decisões que tenham autorizado o destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios expedidos pela União para o pagamento de diferenças de complementação de verbas do FUNDEF.²⁸ Essa decisão não atinge execuções decorrentes de ações individualmente propostas por entes públicos, através de patronos para tanto constituídos, tampouco aquelas em que já transitada em julgado a decisão que reconheceu o direito ao recebimento da verba honorária, pelos advogados que atuaram no feito.²⁹ Embora o escopo na suspensão seja limitado, consiste num valioso instrumento para resguardar a correta utilização dos recursos dos “precatórios do Fundef”.

7 CONCLUSÃO

A partir do estudo do caso dos precatórios do Fundef foi possível compreender o regime jurídico constitucional e legal dos fundos especiais, do qual se extrai a sua essência: a existência de receitas que se vinculam a objetivos e serviços estabelecidos pela norma instituidora. A simples criação de um fundo especial já denota a existência de um interesse social ou econômico que se busca preservar por meio do estabelecimento de uma fonte de custeio permanente.

²⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.066.281. Relator Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgado em 19 nov. 2018. *DJe*, 23 nov. 2018.

²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 1.186. Relator Min. Presidente Dias Toffoli. Julgado em 11 jan. 2019. *DJe*, 4 fev. 2019.

²⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática nos Embargos de Declaração na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 1.186. Relator Min. Presidente Dias Toffoli. Julgado em 9 mai. 2019. *DJe*, 13 mai. 2019.

Quando o fundo especial é instituído por força de norma constitucional, em regra como forma de obter a superação do art. 167, inc. IV, da Constituição, para vincular a receita de impostos a determinadas finalidades, presume-se ser ainda maior a relevância do interesse a ser resguardado pela instituição do fundo. Nesses casos, a interpretação das regras de Direito Financeiro deve conferir a maior efetividade possível ao interesse que se almeja proteger com a sua instituição.

No caso do Fundef, o interesse a ser resguardado é o desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 60, *caput*, do ADCT. As regras dos arts. 71 e 73 da Lei nº 4.320/1964, combinadas com o parágrafo único do art. 8º da LRF, asseguram a utilização dos recursos mesmo que em exercício financeiro diverso daquele em que era devido o repasse.

O dever de complementar o Fundef, pela União, decorre expressamente das regras decorrentes dos enunciados do art. 60 do ADCT e da Lei nº 9.424/1996. No momento em que o Valor Mínimo Nacional por Aluno (VMNA) não foi alcançado pelos Municípios, nasceu a relação jurídica que impôs à União o dever de destinar a complementação aos entes municipais. Neste momento, como consequência, surgiu o dever de os entes municipais destinarem os referidos recursos às finalidades estabelecidas pela Lei nº 9.424/1996. Destarte, assim como não há fundo especial sem a existência de receita vinculada a uma determinada finalidade, não se concebe a existência do dever de complementação do Fundef sem a necessária vinculação do seu produto às finalidades do próprio fundo.

Os julgados do Tribunal de Contas da União, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal corroboram esse entendimento, em prol da vinculação dos recursos dos fundos especiais às suas finalidades específicas.

Tais conclusões, apuradas a partir do estudo de caso dos “precatórios do Fundef”, decorrem da inteligência do regime jurídico aplicado aos fundos especiais em geral, não dependendo,

pois, de normas específicas aplicáveis apenas ao Fundef.

É possível afirmar, em termos gerais, que quando o repasse do recurso vinculado a fundo especial ocorrer somente após decisão judicial (precatório), em exercício financeiro posterior ao devido e no momento em que o referido fundo não existe mais, a vinculação dos recursos às finalidades do fundo deve ser mantida, ou seja, não há a desvinculação.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS. Prefeitos recebem orientação jurídica sobre precatórios do Fundef. *Finanças*. 17 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.ama.al.org.br/2015/11/prefeitos-recebem-orientacao-juridica-sobre-precatorios-fundef/>>. Acesso em: 25 fev. 2016.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. *Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária*: manual de elaboração: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 5. ed. atual. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2005.
- CONTI, José Maurício (coord.). *Orçamentos Públicos*: a Lei 4.320/64 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- MARTINS, Ives Gandra; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

- MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS. MP de Contas fiscalizará R\$ 440 milhões em precatórios do Fundef pagos aos Municípios. *Início*. 11 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.mpc.al.gov.br/mp-de-contas-fiscalizara-r-440-milhoes-em-precatorios-do-fundef-pagos-aos-municipios/>>. Acesso em: 16 abr. 2016.
- RODRIGUES, Milton. Focco vai acompanhar pagamento de R\$ 439 milhões de precatórios da educação a Municípios alagoanos. *Alagoas 24 horas*. Política. 16 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.alagoas24horas.com.br/934348/uniao-paga-r-439-milhoes-de-precatorios-da-educacao-para-18-municipios-de-alagoas/>>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- SILVA, Jair Cândido da. *Lei nº 4.320/1964 comentada*. Brasília: Thesaurus, 2007.
- SINDICATO DOS SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. Nota de esclarecimento sobre precatório do Fundef. *Notícias*. Disponível em: <<http://sindifort.org.br/35-noticias/866-nota-de-esclarecimento-sobre-precatorio-fundef>>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão no Recurso Especial repetitivo nº 1.101.015/BA. Primeira Seção. Relator Min. Teori Albino Zavascki. Julgado em 26 mai. 2010. *DJe*, 2 jun. 2010.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão no Recurso Especial nº 1.703.697/PE. Primeira Seção. Relator Min. Og Fernandes. Julgado em 10 out. 2018. *DJe*, 26 fev. 2019.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão no Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.634.207/PB. Relator Min. Gurgel de Faria. Primeira Turma. Julgado em 21 fev. 2019. *DJe*, 26 mar. 2019.

- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão no Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.819.469/PB. Segunda Turma. Relator Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 21 nov. 2019. *DJe*, 27 nov. 2019.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão na Ação Cível Originária nº 648. Relator Min. Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 6 set. 2017. *DJe*, 8 mar. 2018.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.066.281. Relator Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgado em 19 nov. 2018. *DJe*, 23 nov. 2018.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 1.186. Relator Min. Presidente Dias Toffoli. Julgado em 11 jan. 2019. *DJe*, 4 fev. 2019.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática nos Embargos de Declaração na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 1.186. Relator Min. Presidente Dias Toffoli. Julgado em 9 mai. 2019. *DJe*, 13 mai. 2019.
- TCU REITERA PROIBIÇÃO DE EMPREGO DE PRECATÓRIOS DO FUNDEF PARA O PAGAMENTO DE ADVOGADOS E PROFESSORES. *Secom TCU*. 5 nov. 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-reitera-proibicao-de-emprego-de-precatorios-do-fundef-para-o-pagamento-de-advogados-e-professores.htm>>. Acesso em: 8 jan. 2020.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 5940/2014. Relator Min. Weder de Oliveira. Segunda Câmara. Sessão de 21 out. 2014.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1824/2017. Relator Min. Welton Alencar Rodrigues. Plenário. Sessão de 23 ago. 2017.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2866/2018.

Relator Min. Welton Alencar Rodrigues. Plenário. Sessão de 5 dez. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2553/2019. Relator Min. Welton Alencar Rodrigues. Plenário. Sessão de 23 out. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. TCE-PB responde consulta sobre uso de verbas públicas oriundas de decisão judicial. *Notícia externa*. 28 ago. 2015. Disponível em: < <http://portal.tce.pb.gov.br/2015/08/tce-pb-responde-sobre-uso-de-verbas-publicas-oriundas-de-decisao-judicial/> >. Acesso em: 11 abr. 2016.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. AG nº 00615328220154010000. Relatora Desa. Federal Maria do Carmo Cardoso. Oitava Turma. *DJe*, 26 fev. 2016.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Processo nº 20038000011204001. EDAC nº 348312/01/AL. Des. Federal Manoel Erhardt. Segunda Turma. Julgamento em 12 ago. 2008. *DJ*, 27 ago. 2008, p. 178.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. AC nº 00017653420154058300. Relator: Des. Federal Manuel Maia. Primeira Turma. *DJe*, 10 mar. 2016, p. 20.