



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ____ VARA DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no exercício das suas atribuições constitucionais e legais, vem, pelo Procurador da República infra-assinado, com fundamento no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, artigo 6º, inciso VII, alínea *b*, da LC 75/93 e artigo 17 da lei 8.429/92, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

em face da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citada na através da **ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**, com endereço neste Estado na Avenida Tefé, nº 611, Edifício Luís Higino de Souza Netto, Bairro Praça 14 de Janeiro, Manaus-AM, CEP: 69.020-090, pelos fatos e fundamentos jurídicos doravante expostos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

- I -

DO OBJETO DA DEMANDA

1. A presente ação civil pública tem por escopo compelir a **UNIÃO FEDERAL**, por intermédios de seus entes e/ou órgãos, a efetivar a **fiscalização primária e direta** dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), nos Estados em que há complementação do Fundo com recursos da União, nos termos da recomendação lançada no **Acórdão nº 2.876/2010-TCU-Plenário, item 9.4**.

2. Os recursos do FUNDEB, atualmente, padecem de grave **vácuo fiscalizatório**, a despeito do disposto no artigo 26, inciso I, primeira parte, da lei 11.494/07, na medida em que foi constatado, através do inquérito civil público n.º 1.13.000.000530/2014-58 (anexo), verdadeiro conflito negativo de atribuições entre o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Controladoria-Geral da União (CGU).

3. Tal situação é extremamente perniciosa ao **patrimônio público** e às políticas públicas na área de **educação**, conforme será exposto a seguir.

- II -

DOS FATOS

4. O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela lei 11.494/2007 e pelo decreto 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006.

5. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

6. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a **título de complementação**, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcance



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

o mínimo definido nacionalmente.

7. Visto isso, trazendo à baila dados consolidados retirados do Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 22/2013 da CGU (fls. 34/51), os valores destinados ao Fundo apresentaram a seguinte evolução no período de 2007-2012:

| <i>Exercícios</i> | <i>Estados e Municípios</i> | <i>Complementação da União</i> | <i>Receita Total</i> |
|-------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------|
| 2007 | R\$ 44.911.153.784,27 | R\$ 2.012.399.998,69 | R\$ 46.923.553.782,96 |
| 2008 | R\$ 60.536.719.782,39 | R\$ 3.174.300.000,00 | R\$ 63.711.019.782,39 |
| 2009 | R\$ 67.861.444.078,87 | R\$ 5.071.271.075,07 | R\$ 72.932.715.153,94 |
| 2010 | R\$ 77.783.908.106,09 | R\$ 5.831.943.644,82 | R\$ 83.615.851.750,91 |
| 2011 | R\$ 89.211.463.548,26 | R\$ 9.328.910.447,77 | R\$ 98.540.373.996,03 |
| 2012 | R\$ 96.213.532.822,78 | R\$ 10.372.208.194,21 | R\$ 106.585.741.016,99 |

8. Da sua análise, percebe-se a magnitude dos recursos financeiros envolvidos no FUNDEB e o **crescente complemento da União ao longo dos anos**, os quais sempre deveriam ser aplicados em ações como a valorização dos profissionais do magistério e em despesas de manutenção da educação básica, conforme determinado na lei 11.494/2007.

9. Contudo, os recursos do FUNDEB padecem de verdadeiro **vácuo fiscalizatório**, o que leva à utilização inadequada e ao desvio dessas verbas públicas, senão veja-se.

10. A lei 11.494/2007, no Capítulo VI, trata do “*Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos*” do FUNDEB.

11. O artigo 24 do aludido diploma legal estabelece que o acompanhamento sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos por conselhos, junto aos respectivos governos, criados no âmbito da União, Estados e Municípios. É o chamado **controle social**, responsável também pela supervisão do censo escolar anual e elaboração da proposta orçamentária anual para educação.

12. O grande problema desse modelo é a falta de capacitação dos conselheiros para o exercício das atribuições impostas pela lei 11.494/2007, especialmente nas cidades menores, em que eles têm baixa escolaridade e não há interesse do Executivo local em capacitar essas pessoas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

13. Neste ponto, ilustrativo é o excerto retirado do Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 22/2013 da CGU sobre o tema:

“As fiscalizações do 35º, 36º e 37º sorteios, ocorridos nos exercícios de 2011 e 2012, evidenciaram que em 58,06% das unidades visitadas, nenhum membro do Conselho recebeu capacitação no período examinado. Quanto à atuação dos conselhos verificou-se que 50,00% das unidades não acompanharam a execução dos recursos do Fundo; 56,45% dos conselhos não acompanharam a aplicação dos recursos do programa Brasil Alfabetizado, conforme determina o §13 do art. 24 da Lei nº 11.494/2007; e que 59,68% e 62,90%, respectivamente, dos conselhos não supervisionaram a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual.” (grifou-se.)

14. **Pelo cenário descortinado pela CGU, resta evidente que o controle social das verbas do FUNDEB, apesar de ser uma salutar materialização da democracia participativa, a qual deve ser incentivada e aprimorada, mostra-se, na prática, ineficaz ao real controle da aplicação dos recursos públicos, por padecer de estrutura e conhecimentos mínimos para o fiel cumprimento de suas atribuições.**

15. Nada obstante, a par do controle social, a lei prescreve em seu artigo 26, incisos I e III, respectivamente, sobre a **fiscalização a cargo de “órgãos de controle interno”**, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), *“no que tange as atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente, em relação à complementação da União”*, *in verbis*

“Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.” (grifou-se.)

16. **Ocorre que, conforme se depreende da leitura do dispositivo supracitado, nem a lei e tampouco o decreto que o regulamenta determinaram expressamente qual o órgão federal seria o responsável pela fiscalização primária dos recursos repassados pela União, a título de complementação do FUNDEB.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

17. Neste contexto, poder-se-ia imaginar que tal atribuição seria do MEC ou de alguma autarquia a ele vinculada, como o FNDE. Porém, a lei e o decreto são omissos nesse sentido, havendo apenas a previsão deste Ministério quanto à função de monitoramento na aplicação dos recursos, em singela cooperação com os Tribunais de Contas, nada dispondo sobre a fiscalização propriamente dita:

Lei 11.494/07

“**Art. 30.** O Ministério da Educação atuará:

I - no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

II - na capacitação dos membros dos conselhos;

III - na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público;

IV - na realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino;

V - no monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras e de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal;

VI - na realização de avaliações dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas na adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira dessas medidas se realizar em até 2 (dois) anos após a implantação do Fundo.” (grifou-se.)

Decreto 6.253/07

“**Art. 23.** O monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos será realizado pelo Ministério da Educação, em cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras integrado ao monitoramento do cumprimento do [art. 212 da Constituição](#) e dos [arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 1996](#).”

18. Com efeito, a constatação ora apresentada foi igualmente identificada pelo TCU, no voto-condutor apresentado pelo Ministro MARCOS BEMQUERER COSTA, que compôs o Acórdão nº 2876/2010-TCU-Plenário:

“22. *Não obstante haver diversos órgãos responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb, consoante acima listados, é importante ter presente que a legislação relativa ao aludido Fundo não designa expressamente um órgão ou entidade federal com competência para fiscalizar diretamente, e num primeiro momento, a aplicação dos recursos repassados pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo ficar bastante claro que tal competência não se confunde com aquelas atribuídas aos órgãos de controles externo e interno, respectivamente concedidas ao TCU, aos Tribunais de Contas dos Estados e dos*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

Municípios e à Controladoria-Geral da União. Trata-se de controles distintos, feitos por órgãos ou entidades também distintos”. (grifou-se.)

19. Como consequência da inexistência de controles efetivos da escorreita aplicação dos recursos do FUNDEB, especialmente aqueles repassados pela União a título de complementação, são cada vez mais graves e frequentes as irregularidades na execução dos recursos, caracterizando verdadeira **sangria das verbas públicas destinadas à educação básica**.

20. Exemplo caricato do afirmado é o caso discutido no processo TC nº 005.182/2008-0, no bojo do qual foi prolatado o Acórdão supramencionado, iniciado mediante representação em face do Município de Santa Cruz de Cabralia/BA, em que foi constatado que os recursos do extinto FUNDEF foram utilizados, dentre outras finalidades ilícitas, para pagamento de bandas de músicas no evento “Micareta do Descobrimento”, ocorrido em abril de 2002 (fls. 4 v.).

21. Ademais, vale reproduzir as conclusões do Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 22/2013 da CGU, citadas no Aviso nº 138/2013/GM/CGU-PR (fls. 23-25), as quais atestam de forma insofismável que **a ausência de controle primário pelo Executivo federal das verbas do FUNDEB abre a oportunidade a Prefeitos e Governadores para graves desvios do dinheiro direcionado à educação, com baixo risco de serem responsabilizados pelos seus atos:**

“14. Para ilustrar semelhante convicção, destaco, do Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 02/2013 (anexo), elaborado pela Controladoria-Geral da União, as seguintes situações, alusivas à execução do FUNDEB em quatro estados e 120 Municípios que receberam a complementação da União:

- em 58,89% dos entes fiscalizados, houve a realização de despesas incompatíveis com o objeto do fundo;
- em 41,12% houve ocorrência de montagem, direcionamento e simulação de processos licitatórios;
- em 41,93% foram efetuados pagamentos em desconformidade com a legislação;
- em 16,9% foi detectada a ocorrência de saque “na boca do caixa”;
- em relação aos conselhos de acompanhamento e controle social, 33,06% deles não acompanharam a execução dos recursos do Fundo, e 48,38% não supervisionaram a realização do censo escolar; e
- 49,19% dos conselhos visitados não receberam capacitação no período examinado.

15. Esse resultado está a corroborar a manifesta incompatibilidade existente entre a relevância do programa e os esforços hoje despendidos no controle, na supervisão e no monitoramento dos recursos a ele destinados, e demanda reação imediata e eficaz por parte do Poder Executivo Federal.” (negrito do original)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

22. Não por outras razões, o TCU recomendou, no **Acórdão nº 2876/2010-TCU-Plenário** (fls.10-11), no item 9.4., à Casa Civil da Presidência da República que designasse órgão ou entidade federal para atuar como responsável pela fiscalização dos recursos do FUNDEB, *in verbis*:

“9.4. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência de designar órgão ou entidade federal que atue como responsável direto pela fiscalização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb, à vista das ponderações feitas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no sentido de que tal atribuição não se insere no de suas competências.”

23. **No entanto, a despeito da determinação da Corte de Contas já contar com exatos quatro anos, até o momento, o Executivo federal não estabeleceu a que órgão federal caberá efetivar as ações de controle e fiscalização primária e direta dos recursos do FUNDEB, o que gerou um conflito de atribuições entre MEC, FNDE e CGU.**

24. Neste diapasão, vale citar as manifestações do FNDE, no ofício nº 1497/2011/PRESIDENCIA/FNDE/MEC (fls. 16 v.), encampada pelo MEC, no ofício nº 778/2011/SE-GAB (fls. 16), no sentido de que, para atendimento da recomendação do item nº 9.4 do Acórdão nº 2876/2010-TCU, *“a Controladoria-Geral da União, em face da sua capilaridade e das suas atribuições institucionais, deve ser o órgão do Poder Executivo Federal de atuação na fiscalização do FUNDEB”*.

25. A CGU, por sua vez, reafirma posicionamento sobre o tema, lançados nos Avisos 138/2013, 599/2013 e 222/2014//GM/CGU-PR (fls. 23-33), bem como no Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 22/2013 (fls. 34-51), no sentido de que *“fica clara a necessidade de designação de órgão ou entidade da esfera federal responsável pelo controle primário dos recursos da complementação da União aplicados no Fundo e que tal responsabilidade não pode ser atribuída à Controladoria-Geral da União”*.

26. Dessa forma, há um verdadeiro *jogo de empurra* entre os órgãos do Executivo Federal e, enquanto não se encontra solução para o *vácuo fiscalizatório*, os recursos do FUNDEB continuam sendo desviados de sua finalidade pública, causando substancial prejuízo aos já tão **combalidos cofres públicos**, conforme exposto acima.

27. **Portanto, considerando a inépcia do Executivo federal em atribuir a algum ente ou**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

órgão da sua estrutura a atribuição de controle interno dos recursos do FUNDEB, tal qual impõe o artigo 26, inciso I, da lei 11.494/07 e recomendado pelo TCU, diante do descontrole na aplicação das verbas públicas destinada à educação que esta omissão acarreta, torna-se imprescindível a tutela jurisdicional no caso.

- III -

DA OBRIGAÇÃO DA UNIÃO EM INSTITUIR O CONTROLE INTERNO EFETIVO
DAS VERBAS DO FUNDEB

28. A Constituição Federal, no artigo 70, parágrafo único, dispõe sobre a obrigatoriedade de prestar contas daqueles que se utilizam de bens e recursos públicos:

“**Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

29. Na sequência, o artigo 71, inciso VI, por sua vez, prevê a competência do TCU, órgão de controle externo, “*para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município*”.

30. Ao par disso, o artigo 74 da Carta, estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, **sistema de controle interno com função abrangente**, dentre as quais “*apoiar o controle externo no exercício de sua função institucional*”, bem como, representar ao TCU “*qualquer irregularidade ou ilegalidade, (...), sob pena de responsabilidade solidária*”:

“**Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.” (negritou-se.)

31. Nesse quadrante, vê-se que a Constituição Federal erigiu verdadeiro sistema de controle da Administração Pública, no qual foi conferido importante papel ao **controle interno**, seja na função de **apoio ao órgão de controle externo (TCU)**, seja na **fiscalização primária e direta da aplicação dos recursos públicos e efetivo alcance das finalidades estabelecidas**.

32. Com efeito, a **lei 11.494/2007**, em observâncias aos preceitos constitucionais, ao disciplinar o sistema de controle das verbas do FUNDEB **previu ações de controle interno e externo**, ao lado do já mencionado controle social, *in verbis*:

“**Art. 26.** A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições.

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.” (grifou-se.)

33. Ao analisar o artigo, inicialmente observa-se que o legislador espelhou-se no **modelo cooperativo** entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, chamado de “federalismo educacional”, previsto no artigo 211, §4º, da Constituição Federal¹.

¹ **Art. 211.** *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.*

§ 1º *A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)*

§ 2º *Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)*

§ 3º *Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)*

§ 4º *Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

34. Sem embargo, é de meridiana clareza que, especialmente no inciso I, primeira parte, do artigo 26, prescreve-se o dever de a União se ocupar do controle interno das verbas do FUNDEB, sendo lícito interpretar que tal controle deva recair sobre aquelas verbas que recebem complementação da União, ao passo que, na segunda parte do inciso, encontra-se a previsão do controle interno afeto aos demais entes federativos, destinado às hipóteses sem complementação.

35. Vale salientar que o dispositivo legal em comento cristalinamente separa o poder-dever fiscalizatório primário daquele que se pode chamar de secundário, ficando o primeiro a cargo do controle interno dos entes ou órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (inc. I), enquanto que o segundo é afetado aos Tribunais de Contas (incs. II e III), logo, não se confundindo.

36. Acrescente-se ainda que, para além da determinação legal (art. 26, I, primeira parte, da 11.494/2007), o controle primário pela União das verbas do FUNDEB que recebem complementação federal encontra justificativa no crescente volume de aportes financeiros federais despendidos em prol da FUNDEB.

37. Além disso, deve-se ter em conta, também, que o interesse fiscalizatório primário da União ultrapassa contorno meramente financeiro/econômico, pois trata de interesse da sociedade da mais alta relevância e que deve, portanto, ser tratado com a maior eficiência e transparência possíveis: **a qualidade da educação pública**.

38. Sobre a questão, importante é o posicionamento no Ministro DIAS TOFFOLI na ACO nº 1319/SP:

“Observo, todavia, que o FUNDEF é composto por verbas do Fundo de Participação do Estado e dos Municípios (FPE e FPM); por receita gerada com a arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI) proporcional às exportações do Estado; e por verbas federais destinadas a compensar a perda dos Estados com a desoneração do ICMS sobre as exportações determinada pela Lei Complementar nº 87/96 (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.424/96). Assim, mesmo que não contribua a título de complementação, a União destina recursos ao referido fundo, seja por meio da receita do IPI ou de parcela que compensa a perda com a arrecadação do ICMS nos Estados. Por esse motivo, o desvio de verbas do FUNDEF, embora atinja interesses econômicos locais, atrai a competência da Justiça Federal e a consequente atribuição do Ministério Público Federal. De qualquer forma, tenho que o interesse de que trata o art. 109, inciso IV, da

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

Constituição Federal não se restringe ao âmbito econômico, podendo ser de ordem moral, social, dentre outros. É verdade que o ensino fundamental compete prioritariamente aos Estados e Municípios, conforme dispõe o art. 211, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal. No entanto, tal previsão não exclui o papel da União na promoção do ensino básico, tanto é que o *caput* do dispositivo prevê que à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino[7]

39. Nessa esteira, eventual discussão acerca da “incorporação patrimonial” dos recursos do FUNDEB, para fins de definição da competência fiscalizatória, além de esvaziada, colide com a própria *mens legis*, pois contraria a vontade do legislador constitucional e ordinário de erigir verdadeiro **sistema de fiscalização concorrente** das verbas do Fundo.

40. **Ante o exposto, diante da legislação de regência ora analisada em cotejo com os fatos supraexpostos no item anterior, concluiu-se sem sombra de dúvida que a omissão da União em atribuir formalmente a um ente ou órgão da sua estrutura a fiscalização das verbas do FUNDEB, quando complementadas, viola a lei federal e também os preceitos constitucionais atinentes ao sistema de controle da Administração Pública, sobretudo, após a recomendação do TCU, datada de 2010, no sentido de que fosse instituído um órgão federal com atribuição fiscalizatória primária.**

-IV-

DA IMPRESCINDIBILIDADE DE SEREM ANTECIPADOS OS EFEITOS DA
TUTELA PRETENDIDA DIANTE DO PREENCHIMENTO DOS SEUS
REQUISITOS LEGAIS

41. A lei 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública, embora preveja no artigo 12 que “*poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo*” não disciplina os requisitos para a concessão do pedido de urgência, fazendo-se necessária a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, conforme expressa previsão em seu artigo 19.

42. Dessa forma, prescreve o artigo 273 do Código de Processo Civil, bem como o artigo 461, § 3º do mesmo Código, que é cabível a antecipação dos efeitos da tutela sempre que presentes (i) prova que ateste a verossimilhança das alegações, concomitantemente com (ii) a existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; e/ou esteja caracterizado o abuso de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

direito da defesa ou o manifesto propósito protelatório do requerido. Acrescente-se ainda que a lei determina a expressa possibilidade de reversibilidade do provimento de urgência, a fim de que não se torne imutável uma decisão cuja natureza é eminentemente provisória.

43. Visto isso, em relação à **verossimilhança das alegações** entende-se pelo preenchimento deste requisito, na medida em que o artigo 26, inciso I, primeira parte, da lei 11.494/07 é claro ao impor à União o dever de fiscalizar primária e internamente os recursos do FUNDEB, em havendo complementação federal.

44. A despeito disso, está documentado no inquérito civil público em anexo a **omissão da União, desde a promulgação da lei até o presente momento, no cumprimento dessa determinação legal, conforme já atestado pelo TCU, no Acórdão 2.876/2010 – TCU – Plenário, item 9.4**, haja vista a ausência de indicação na própria lei, no decreto regulamentador ou em qualquer outro ato normativo da identificação clara a respeito de qual ente ou órgão federal é o responsável pelo controle das verbas do FUNDEB.

45. Ademais, esse **vácuo fiscalizatório** tem gerado atritos, também documentados, entre MEC, FNDE e CGU, o que é indesejável e apenas corrobora as alegações.

46. Paralelamente a isso, é claramente identificável o perigo de **dano irreparável ou de difícil reparação**, nos seguintes termos.

47. Conforme informações recentes prestadas pela CGU (fls. 36), com base em dados do Tesouro Nacional, ano a ano, é crescente o volume de recursos federais que complementam as verbas do FUNDEB, tendo alcançado em 2012, cifras superiores a 10 bilhões de reais.

48. Todavia, diante da inércia da União em instituir um ente ou órgão responsável pela fiscalização desses recursos, não é difícil concluir que grande parte desses recursos, senão a sua totalidade, carece da devida fiscalização primária, quando muito, sofrendo análise episódica apenas pelas eventuais fiscalizações secundárias exercidas pelos Tribunais de Contas.

49. Ora, a **ausência de controle primário pelo Executivo federal das verbas do FUNDEB abre a oportunidade a Prefeitos e Governadores para graves desvios do dinheiro direcionado à educação, com baixo risco de serem responsabilizados pelos seus atos, conforme comprovado por auditorias da CGU:**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

“14. Para ilustrar semelhante convicção, destaco, do Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 02/2013 (anexo), elaborado pela Controladoria-Geral da União, as seguintes situações, alusivas à execução do FUNDEB em quatro estados e 120 Municípios que receberam a complementação da União:

em 58,89% dos entes fiscalizados, houve a realização de despesas incompatíveis com o objeto do fundo;

em 41,12% houve ocorrência de montagem, direcionamento e simulação de processos licitatórios;

em 41,93% foram efetuados pagamentos em desconformidade com a legislação;

em 16,9% foi detectada a ocorrência de saque “na boca do caixa”;

em relação aos conselhos de acompanhamento e controle social, 33,06% deles não acompanharam a execução dos recursos do Fundo, e 48,38% não supervisionaram a realização do censo escolar; e

49,19% dos conselhos visitados não receberam capacitação no período examinado.

15. Esse resultado está a corroborar a manifesta incompatibilidade existente entre a relevância do programa e os esforços hoje despendidos no controle, na supervisão e no monitoramento dos recursos a ele destinados, e demanda reação imediata e eficaz por parte do Poder Executivo Federal.” (negrito do original)

50. **Dessa forma, é indubitável a urgência no deferimento da medida, pois além do desrespeito à lei federal e à Constituição, a omissão da União vem gerando um descontrole sobre o fiel empenho de mais de 10 bilhões de reais na educação básica, o que não deve ser tolerado sequer pelo tempo razoável e necessário para o normal andamento deste processo.**

51. Por derradeiro, consigne-se que a medida de urgência requerida é passível de reforma a qualquer tempo, sem qualquer prejuízo à União, não se vislumbrando maiores consequências, ao contrário do eventual indeferimento desta liminar.

52. **Portanto, preenchidos os requisitos legais, merecem ser antecipados os efeitos da tutela pretendida.**

-V-

DOS PEDIDOS

53. Em face do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer digne Vossa Excelência de:

- i. **condenar** a UNIÃO na obrigação de fazer consistente em atribuir a algum órgão ou ente da sua estrutura a responsabilidade pela fiscalização primária das verbas destinadas ao FUNDEB, referentes a todos os Estados-membros e, eventualmente ao Distrito Federal, quando houver complementação com recursos federais, com fundamento no



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Amazonas

artigo 26, inciso I, primeira parte, da lei 11.494/07, sob pena de multa diária em valor não inferior a R\$ 50.000,00.

- ii. **antecipar os efeitos da tutela pretendida**, a fim de cominar à UNIÃO o dever de, em prazo não inferior a 60 dias, atribuir a algum órgão ou ente da sua estrutura a responsabilidade pela fiscalização primária das verbas destinadas ao FUNDEB, referentes a todos os Estados-membros e, eventualmente ao Distrito Federal, quando houver complementação com recursos federais, com fundamento no artigo 26, inciso I, primeira parte, da lei 11.494/07, **possibilitando que os recursos relativos a 2014 sofram em sua integralidade a devida análise de conformidade, sob pena de multa diária em valor não inferior a R\$ 50.000,00.**
- iii. **intimar** a UNIÃO para, no prazo de 72 horas, manifestar-se sobre o pedido liminar formulado, com base no artigo 2º, da lei 8.437/92.
- iv. **citar** a UNIÃO para, se desejar, contestar a presente ação, sob pena de incorrer nos efeitos da revelia.
- v. **dispensar** o *Parquet* do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, conforme o artigo 18 da Lei 7.347/85;

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, em especial do documental.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 10.000.000.000,00.

Pede deferimento.

Manaus (AM), 25 de novembro de 2014.

ALEXANDRE JABUR
Procurador da República