

(ÉÛÖ1Ä1R0)



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

RELATÓRIO

EXMA. SRA. DESEMBARGADORA FEDERAL ÂNGELA CATÃO, RELATORA:

Trata-se de apelação interposta pelo Município de Tucano – BA contra sentença que, pronunciando a prescrição quinquenal da pretensão relativa ao quinquídio legal retroativo, julgou extinto o processo, sem resolução de mérito, por ausência de interesse de agir, quanto às verbas não prescritas (fl. 304-v).

Nas razões recursais, aduz o apelante: 1º) o objeto da lide consiste: a) pagamento das diferenças do FUNDEF, referentes ao ano de 2004 a 2006; b) pagamento das diferenças do FUNDEB, dos anos de 2007 a 2010; 2º) as diferenças de complementação do FUNDEB justificam-se em razão da fixação equivocada ao VMAA do FUNDEF no ano de 2006, nos exatos termos do art. 33 da Lei 11.494/2007, segundo o entendimento adotado no C. STJ nos autos do REsp 1.101.015/BA; 3º) a correção do VMAA do FUNDEF de 2006 reflete diretamente na fixação do VAMA do FUNDEB.

É o relatório.

VOTO

EXMA. SRA. DESEMBARGADORA FEDERAL ÂNGELA CATÃO, RELATORA:

Perspectiva geral da prescrição aplicável ao caso

É pacífico o entendimento jurisprudencial de que a matéria em discussão é de direito financeiro. Assim, aplica-se a prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto 20.910/1932, conforme definido pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial Representativo da Controvérsia, REsp 1.251.993.

Veja-se também julgado do Superior Tribunal de Justiça sobre a questão:

*AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PRESCRIÇÃO TRIENAL. ART. 206, § 3º, IV, DO CC. NÃO INCIDÊNCIA. APLICAÇÃO DO ART. 1º DO DECRETO Nº 20.910/32.*

*Incide em todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, seja ela federal, estadual ou municipal, a prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto nº 20.910/32. Inaplicável o art. 206, § 3º, IV, do Código Civil.*

*Agravo regimental desprovido.*

*(STJ, AgRg no REsp 1.006.937/AC, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJe 30.6.2008.)*

No mesmo sentido, esta Corte vem decidindo:

*CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO*

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF. CÁLCULO DO VMAA - VALOR ANUAL MÍNIMO POR ALUNO. COMPLEMENTAÇÃO DE VERBAS PELA UNIÃO. ART. 6º, § 1º, DA LEI 9.424/1996. DECRETO 2.264/1997. JUROS DE MORA. PRELIMINARES DE AUSÊNCIA DE PROVA E DE LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO COM O FNDE AFASTADAS.

1. A prescrição do direito de pleitear ressarcimento dos valores devidos pela União a título de complementação do FUNDEF, por se tratar de matéria de direito financeiro, não tributário, baseia-se no Decreto-Lei 20.910/1932, que estabelece ser o prazo quinquenal.

(...)

(TRF-1ª Região, AC 2006.37.00.005534-2/MA, Rel. Des. Fed. Maria do Carmo Cardoso, Oitava Turma, e-DJF1 1º.8.2014.)

PROCESSUAL CIVIL E FINANCEIRO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF. COMPLEMENTAÇÃO DE VERBAS PELA UNIÃO. VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA). VINCULAÇÃO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO À REVELIA DO DISPOSTO NO ART. 6º, § 1º, DA LEI Nº 9.424/96. PORTARIA MF N. 400/2004. ILEGALIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. Acerca da prescrição do direito ou de ação contra a Fazenda Pública, na vigência do novo Código Civil, já se pronunciou o c. STJ, nos seguintes termos: "(...) PRESCRIÇÃO TRIENAL. ART. 206, § 3º, IV, DO CC. NÃO INCIDÊNCIA. APLICAÇÃO DO ART. 1º DO DECRETO Nº 20.910/32. Incide em todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, seja ela federal, estadual ou municipal, a prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto nº 20.910/32. Inaplicável o art. 206, § 3º, IV, do Código Civil." (AGRESP 200702723783, Rel. Min. FELIX FISCHER, STJ, T5, 30/06/2008)

2. Assim, nos exatos termos do artigo 1º do Decreto 20.910/32, o prazo prescricional para pleitear todo e qualquer direito contra a Fazenda Pública é de cinco anos, incidindo a prescrição nas parcelas ou diferenças não reclamadas no quinquênio anterior à propositura da ação.

(...)

(TRF-1ª Região, AC 2005.39.00.003742-7/PA, Rel. Des. Fed. Reynaldo Fonseca, Sétima Turma, e-DJF1 1º.8.2014.)

Em face do princípio da especialidade e, por referir-se à matéria de ordem pública, afasto o prazo prescricional de três anos, baseado art. 206 do Código Civil, em atenção ao art. 10 do Decreto 20.910/1932, uma vez que norma de caráter geral (Código Civil) não revoga norma especial (Decreto 20.910/1932), até porque, saliento: o mérito em questão na presente demanda não se refere à reparação civil.

A obrigação da União quanto aos repasses objeto desta ação é de trato sucessivo, aplicando-se, no caso, a norma do enunciado na Súmula 85 do STJ. Confira-se:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. FUNDEF. REPASSE DE VALORES PELA UNIÃO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL E FUNDO DO DIREITO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. MATÉRIA DE MÉRITO. FUNDAMENTO

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

**AUTÔNOMO NÃO IMPUGNADO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULAS 283 E 284 DO STF.**

[...] 5. Sobre o tema da prescrição, por cuidar a hipótese de relação de trato sucessivo, que se renova mês a mês, uma vez que a complementação devida pela União é mensal, não ocorre a prescrição do próprio fundo de direito, mas apenas das parcelas anteriores ao quinquênio que precedeu à propositura da ação. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.655.635/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 23/8/2017; REsp 1.144.385/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 4/10/2010.

6. Aplica-se, ao caso, a Súmula 85/STJ: "Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação". No caso dos autos, discute-se a necessidade de complementação do Fundeb referente ao exercício financeiro de 2010, que foi repassado a menos em virtude de ilegalidade na fixação do VMAA do Fundef. Desse modo, conforme consignado no acórdão recorrido, tem-se que o termo inicial da contagem do prazo prescricional é a data em que deveria ter havido o repasse pela União, in casu, em 30.4.2011 motivo pelo qual não se verifica a prescrição, já que a demanda foi ajuizada em 29.4.2016.

[...] 8. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(REsp 1793279/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/05/2019, DJe 29/05/2019. Grifei.)

Destaco, ainda, que se aplica o princípio da *actio nata*, por se tratar de repasse anual – cujos valores referentes a um exercício poderiam ser pagos durante o seguinte –, nos termos do art. 3º, § 4º, do Decreto 2.264/1997, que regulamentou a Lei 9.424/1996 –, o prazo prescricional começa a correr no primeiro dia do ano seguinte ao que repassada a complementação. Confira-se:

**CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF. CÁLCULO DO VMAA - VALOR ANUAL MÍNIMO POR ALUNO. COMPLEMENTAÇÃO DE VERBAS PELA UNIÃO. ART. 6º, § 1º, DA LEI 9.424/1996. DECRETO 2.264/1997. JUROS DE MORA.**

1. A prescrição do direito de pleitear ressarcimento dos valores devidos pela União a título de complementação do FUNDEF, por se tratar de matéria de direito financeiro, não tributário, baseia-se no Decreto-Lei 20.910/1932, que estabelece ser o prazo quinquenal.

2. Por se tratar de repasse anual - cujos valores referentes a um exercício poderiam ser pagos durante o seguinte -, nos termos do art. 3º, § 4º, do Decreto 2.264/1997, que regulamentou a Lei 9.424/1996 -, o prazo prescricional começa a correr no primeiro dia do ano seguinte ao que repassada a complementação.

(...).

(AC 0006843-97.2007.4.01.4000 / PI, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO, OITAVA TURMA, e-DJF1 p. 733 de 11/07/2014)

Assim sendo, reconheço a prescrição da pretensão autoral relativamente às parcelas do quinquênio anterior à data da propositura da presente demanda. Importa esclarecer,

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

todavia, que a prescrição, conforme exposto acima, deve ser contada em relação ao exercício anual, e não mês a mês. Assim, não estariam prescritas as parcelas relativas a todo o exercício do quinto ano antecedente ao ajuizamento da ação. A prescrição atinge somente as parcelas relativas aos exercícios anteriores ao quinto ano que antecedeu o ajuizamento.

A título meramente exemplificativo, apenas para que não pairem quaisquer dúvidas sobre a contagem da prescrição, no caso de uma ação que foi proposta em setembro de 2009, estariam prescritas as parcelas relativas aos exercícios anteriores ao quinto ano que antecedeu o ajuizamento, ou seja, considerar-se-iam prescritas as parcelas anteriores a dezembro de 2003, inclusive. Não alcançadas pela prescrição, nessa hipótese exemplificativa, as parcelas de todo o exercício de 2004 e seguintes.

**Interrupção do prazo prescricional**

O §1º do art. 240 do CPC dispõe ser a interrupção da prescrição retroativa à data da propositura da ação, quando operada por despacho que ordena a citação.

O apelante noticiou que (fl. 3):

A UPB – União dos Municípios da Bahia ajuizou Ação Ordinária Coletiva nº 0031459-97.2010.4.01.3300 (doc. 04), em 19/08/2010, com o escopo de obter os repasses das diferenças de complementação ao FUNDEF, decorrentes da subestimação do VMAA, avenguadas de acordo com o art. 6º, §1º da Lei 9.424/96, nos anos de 1998 a 2006.

[...]

É de se enfatizar, por oportuno, que os artigos 1º ao 9º da Lei 20.910/32 (*sic.*) dispõem, em síntese, que a prescrição de qualquer direlto ou ação contra a Fazenda Pública prescreve em 5 (cinco) anos e que, uma vez interrompida, recomeça a correr, pela metade, do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo. [...].

Sugere, então, a parte autora, ter o direito ao requerido na exordial, uma vez que a propositura da supracitada ação coletiva interromperia o prazo prescricional quanto aos objetos cogniscentes *sub examine* na presente demanda individual.

Em consulta processual realizada no sítio deste TRF1, os autos do processo coletivo 0031459-97.2010.4.01.3300 encontram-se, atualmente, conclusos ao Desembargador Federal José Amílcar Machado, em grau de recurso. Segundo as informações processuais colacionadas no sistema da Seção Judiciária da Bahia (SJBA), a citação, no órgão *a quo*, foi ordenada em 29/11/2010 e a demanda foi proposta em 19/8/2010. Conforme explicado alhures, estão prescritas, no caso concreto, vale dizer, nesta demanda individual, as verbas de 2004, 2003, 2002, 2001 e seguintes.

Assim sendo, o autor tem direito à complementação das verbas relativas ao FUNDEF nos anos de 2006 e 2005.

Por sua vez, tem o autor, igualmente, direito à complementação das verbas relativas ao FUNDEF, a partir de 19/8/2010 até o final desse ano, bem como nos anos de 2009, 2008 e 2007.

**Mérito do FUNDEF**

Peço *vénia* para transcrever parte do elucidativo voto da Exmª. Desembargadora Maria do Carmo Cardoso (*in*: AC 0006522-33.2005.4.01.4000 / PI), *verbis*:

*A análise da questão passa por breve consideração dos dispositivos constitucionais e legais que embasam a criação do FUNDEF, cujo*

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

*propósito é garantir a efetividade e a universalidade do direito social de acesso ao ensino fundamental, distribuindo entre todas as entidades políticas da federação a responsabilidade pelo seu cumprimento.*

*Assim, com o claro objetivo de desenvolver políticas de efetivação do dever constitucional do Estado Brasileiro, melhorar a qualidade de ensino no país e valorizar o magistério, foi criado o FUNDEF pela EC 14/1996, que modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao qual acrescentou vários parágrafos referentes à operacionalização do fundo.*

*O art. 211 da Constituição Federal, na redação trazida pela EC 14, atribuiu à União, no § 1º, as funções redistributiva e supletiva em relação ao FUNDEF:*

*§ 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. (Sem grifo no original).*

*De acordo com o disposto no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o FUNDEF passou a existir desde 1º/1/1998. Tem natureza contábil e seus recursos são provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, do Fundo de Participação dos Estados – FPE, do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI.*

*Esses recursos são distribuídos no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, na proporção de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas no país.*

*Caso o valor não alcance o mínimo definido nacionalmente, a União complementarará os recursos destinados ao FUNDEF, nos termos dos arts 1º, § 3º, e 6º, da Lei 9.424/1996:*

*Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998. [...]*

*§ 3º Integra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º. [...]*

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

*O Valor Mínimo Anual por Aluno – VMAA é fixado por ato do Presidente da República e seu cálculo é efetuado a partir da razão entre a previsão da receita total para o FUNDEF e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescido do total estimado de novas matrículas, cujos dados são extraídos do censo anual educacional realizado pelo Ministério da Educação. São considerados os dados do país como um todo.*

*A competência do Presidente da República para fixar o valor mínimo anual encontra claro suporte no § 1º do art. 6º da Lei 9.424/1996, o qual estipula piso para fixação do VMAA:*

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

*Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.*

*§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:*

*I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;*

*II - (VETADO)*

*O art. 2º, § 1º, I dessa Lei foi regulamentado pelas disposições dos arts. 2º, § 1º, a e 3º, § 1º do Decreto 2.264/1997:*

*Art. 2º O valor destinado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em cada Unidade da Federação será creditado em contas individuais e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos respectivos Municípios, mediante aplicação de coeficientes de distribuição a serem fixados anualmente.*

*§ 1º Para o estabelecimento dos coeficientes de distribuição serão considerados:*

*a) o número de alunos matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, apurado no Censo Escolar do exercício anterior ao da distribuição, considerando-se para este fim as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental regular; [...].*

*Art. 3º Compete ao Ministério da Fazenda efetuar o cálculo da complementação anual devida pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério em cada Estado e no Distrito Federal.*

*§ 1º O cálculo da complementação da União em cada ano terá como base o número de alunos de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto, o valor mínimo por aluno, definido nacionalmente, na forma do art. 6º, da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e a arrecadação das receitas vinculadas ao Fundo.*

*§ 2º A complementação anual da União corresponderá a diferença, se negativa, entre a receita anual do Fundo em cada Unidade da Federação e o valor mínimo da despesa definida para o Fundo no mesmo ano.*

*§ 3º As planilhas de cálculo da estimativa de complementação da União serão remetidas previamente ao conhecimento do Tribunal de Contas da União.*

*§ 4º Até o dia 31 de dezembro de cada ano o Ministério da Fazenda publicará o valor da estimativa de complementação da União para o ano seguinte, relativa a cada Unidade da Federação, bem como o respectivo cronograma de pagamentos mensais ao Fundo.*

*§ 5º Após encerrado cada exercício, o Ministério da Fazenda calculará o valor da complementação devida pela União com base na efetiva arrecadação das receitas vinculadas ao Fundo, relativa ao exercício de referência.*

*§ 6º O Ministério da Fazenda promoverá os ajustes que se fizerem necessários entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em decorrência do cálculo da complementação*

X

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

efetivamente devida, até 30 dias após a entrega, ao Ministério da Fazenda, dos dados oficiais relativos a arrecadação anual do ICMS do exercício encerrado, de todos os Estados e do Distrito Federal.

§ 7º Nenhum ajuste relacionado com o pagamento da complementação da União será admitido ao longo do respectivo exercício de competência. (Sem grifo no original).

O Decreto 2.264/1997, contudo, ao regulamentar a Lei 9.424/1996, determinou como parâmetro para fixação do valor mínimo do FUNDEF a observância de um valor intermediário resultante da média de cada valor mínimo alcançado dentro de cada fundo por unidade da federação. Exorbitou, assim, do seu poder normativo ao criar limitação não prevista em lei, que possibilita à União a prerrogativa de fixação do valor anual por aluno em valores aquém daqueles que deveriam ser fixados caso fosse observado o comando legal.

Em nenhum momento a Lei 9.424/1996 faz menção a 27 quocientes, mas sim a um só método de cálculo do valor mínimo, qual seja nunca inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas (art. 6º, § 1º) — sem grifo no original.

Dessa forma, a interpretação dada pela União para o cálculo da complementação devida aos municípios — de que o Valor Mínimo Anual por Aluno deve levar em conta a receita e o número de alunos em cada Estado isoladamente, ao argumento de que o Fundo é estadual, sem intercomunicação —, encontra-se em dissonância com o comando legal, que é garantir aos estados e municípios mais pobres condições de ter um sistema educacional de qualidade, promovendo a uniformidade do padrão de ensino, a fim de diminuir a desigualdade social existente no país e de atender a um dos objetivos fundamentais da Federação, que está contido no art. 3º, III, da CF.

Destarte, não há de se falar em interferência no Princípio Federativo, uma vez que em nenhuma hipótese haverá transferências interestaduais de recursos, pois a fórmula para fixação do valor mínimo nacional deve ser utilizada tão somente como parâmetro para a complementação do Fundo, e nunca como deslocamento de numerário entre os estados federados.

Por outro lado, muito embora o decreto presidencial estabeleça que o valor mínimo seja fixado por ato discricionário do Presidente da República, essa discricionariedade não é absoluta, pois se vincula ao limite mínimo legal, aquém do qual não pode ser estabelecido. Pode ser fixado somente em patamar superior à média nacional, nunca abaixo dela.

A União, portanto, ao não observar a norma legal, afasta-se da fórmula matemática adotada pelo legislador — que evidencia com nitidez a intenção de garantir a contínua atualização do VMAA, a fim de mantê-lo sempre apto a assegurar a consecução de sua finalidade educacional precípua —, recusando-se, desse modo, ao cumprimento de seu papel constitucionalmente definido a propósito do ensino fundamental.

Nessa linha de entendimento, o relatório final do Grupo de Trabalho criado pela União (Portarias Ministeriais 71/2003 e 212/2003), formado por integrantes de setores ligados ao controle, fiscalização e gestão do FUNDEF, com o objetivo de elaborar propostas de fixação de VMAA, concluiu que o método de que se vale a recorrente para chegar ao Valor Mínimo Anual por Aluno apresenta graves distorções e não condiz com a

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

*fórmula prevista na lei. A própria União, por meio de seus prepostos, deixa de observar a regra legal na fixação do valor mínimo por aluno.*

*Também o Tribunal de Contas da União se pronunciou sobre a matéria nas Decisões 620/1999 e 871/1999, quando, inclusive, determinou que a União Federal atendesse imediatamente ao disposto no art. 60 do ADCT e no art. 6º da Lei 9.424/1996.*

*O comando legal determina seja observada a previsão da receita total para o Fundo (art. 6º, § 1º da Lei 9.424/1996), e não que sejam dissecadas todas as origens da receita, estado por estado, como quer a União.*

*Assentada a interpretação da fórmula do cálculo para apuração do Valor Mínimo Anual por Aluno, remeto para a fase de liquidação de sentença o cálculo do quantum debeatur.*

A respeito da matéria, o egrégio Superior Tribunal de Justiça, em sede de recurso repetitivo, decidiu que:

**ADMINISTRATIVO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF. VALOR ANUAL MÍNIMO POR ALUNO - VMAA. FIXAÇÃO. CRITÉRIO: MÉDIA NACIONAL.**

*1. Para fins de complementação pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF (art. 60 do ADCT, redação da EC 14/96), o "valor mínimo anual por aluno" (VMAA), de que trata o art. 6º, § 1º da Lei 9.424/96, deve ser calculado levando em conta a média nacional. Precedentes.*

*2. Recurso especial a que se nega provimento. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/08.*

*(REsp 1.101.015/BA, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/05/2010, DJe 02/06/2010)*

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF é, de fato, estadual. O art. 60, §3º do ADCT e o art. 6º da Lei 9.424/1996 impunham à União obrigação de complementação sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Nesse sentido, o valor mínimo nacional anual por aluno deveria tomar por base a receita total do Fundo e o número total de alunos matriculados no ensino fundamental em todos os Estados e no Distrito Federal, considerados, em conjunto, o ano anterior e, ainda, o acréscido do total estimado de novas matrículas, tendo em vista a finalidade de criação do Fundo: garantir aos que dele necessitam o direito de acesso universal ao ensino fundamental, com qualidade.

O Decreto 2.264/1997 regulamentou a Lei 9.424/1996, estabelecendo os parâmetros para a fixação do valor mínimo do FUNDEF. A União, por sua vez, exorbitou o seu poder normativo ao entender que o ente público pode fixar um valor anual por aluno aquém daquele fixado se observadas as disposições da Lei 9.424/1996.

Registro, ainda, que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com a Emenda Constitucional 53, publicada em 20.12.2006, e somente a partir de 1º de março de 2007 tomou-se efetiva a nova sistemática de cálculo prevista para o novo fundo, nos termos dos arts. 43 e 44 da Lei 11.494/2007. Nesse sentido: AP 0047151-30.2010.4.01.3400/DF, Rel. Desembargador Federal Catão Alves, TRF/1ª Região, Sétima Turma, unânime, e-DJF1 10/05/2013, pág. 936 e AC 2009.42.00.001613-0/RR, Rel. Juiz Federal Convocado Alexandre Buck Medrado Sampaio, TRF/1ª Região, Oitava Turma, unânime, e-DJF1 20/07/2012, pág. 867.

x

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

Desse modo, deve ser estabelecida a data de 28/2/2007 como termo final da sistemática de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, ocasião na qual esse fundo foi extinto, vindo a ser substituído pelo FUNDEB, como dito alhures (cf. os arts. 43 e 44 da Lei 11.494/2007: Art. 43. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2007, fica mantida a sistemática de repartição de recursos prevista na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, mediante a utilização dos coeficientes de participação do Distrito Federal, de cada Estado e dos Municípios, referentes ao exercício de 2006, sem o pagamento de complementação da União. Art. 44. A partir de 1º de março de 2007, a distribuição dos recursos dos Fundos é realizada na forma prevista nesta Lei.).

Dilação probatória e cumprimento do julgado

A constatação do direito ao recebimento de verbas de complementação alusivas ao FUNDEF é matéria predominantemente de direito, dispensando-se, no processo cognitivo, dilação probatória, sendo suficiente à formação do convencimento do órgão jurisdicional o acervo documental juntado.

Ademais, esclareço que ficam a cargo do juízo de execução, competente para tanto, eventuais questionamentos ligados a procedimentos e valores do total restituendo do montante devido. Tal questão não pode ser analisada em abstrato nos presentes autos e neste momento processual, eis que dependerá da análise de planilhas e documentos porventura apresentados pelas partes na fase de execução ou, até mesmo, em sede de embargos à execução, cujas controvérsias são de competência, como dito, do órgão de execução ou cumprimento de sentença (REsp 1.298.407/DF, Rel. Ministro Mauro Campbel Marques, STJ, 1ª Seção, DJe 29/05/2012).

Mérito do FUNDEB

O art. 44 da Lei 11.494/2007 dispõe ser a distribuição dos recursos do FUNDEB realizada consoante as regras dessa lei. Por sua vez, o art. 33 da Lei 11.494/2007 lei dispõe que: "O valor anual mínimo por aluno (VAMA) definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do FUNDEB não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito do FUNDEF" (grifei).

A exegese sistemática da Lei 11.494/2007 em seus paradigmas gerais e, no particular, da dialética dos supracitados dispositivos, não induz ideia alguma de vinculação do antigo FUNDEF com o atual FUNDEB. É equívocado o argumento autoral explicitado no seu recurso de que a Lei do FUNDEB não cria nova fórmula, valendo-se da fórmula utilizada, por inteiro, do fundo anterior revogado.

O que se observa na Lei 11.494/2007 é a adoção de regras novas, próprias e autônomas para o FUNDEB, independentemente do FUNDEF, exceto, tão somente, quanto à base de cálculo para o valor anual mínimo por aluno (VAMA) no âmbito do FUNDEB, cujo *quantum* não poderá ser abaixo do mínimo definido pelo FUNDEF, em 2006. **Afirmar que o valor inicial de um fundo não poderá ser abaixo do praticado por outro fundo não vincula os dois fundos por inteiro.**

Nesse sentido, veja-se o seguinte:

*[...] 15. A vigência do FUNDEF se estendeu até 28.02.2007, a teor do art. 44 da Lei n. 11.494/2007, uma vez que a partir de 1º de março de 2007 passou a vigorar nova sistemática de cálculo, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 20/12/2006, que substituiu o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), tendo sido regulamentada pela MP n. 339, de 28/12/2006, convertida na referida Lei n. 11.494, de 20/06/2007,*

x

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

*que em seu art. 48, revogou, expressamente, o art. 6º, da Lei nº 9.424/96, dispondo sobre nova metodologia de cálculo. A data de extinção do FUNDEF define, portanto, apenas o termo final do pagamento das diferenças devidas. 16. A extinção do referido Fundo não tem o condão de eximir a União de proceder ao repasse dos valores porventura devidos, ou a sua devolução. [...].*

AC 0000839-70.2009.4.01.3904, DESEMBARGADOR FEDERAL REYNALDO FONSECA, TRF1 - SÉTIMA TURMA, e-DJF1 15/08/2014 PAG 936. (Grifei)

PROCESSUAL CIVIL E FINANCEIRO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB). VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA). CRITÉRIO DE FIXAÇÃO. MÉDIA NACIONAL. OBSERVÂNCIA DO RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA RESP 1.101.015/BA. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/32). RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. TERMO INICIAL. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA. JUROS DE MORA. REGIME DA LEI 11.960/2009. APLICAÇÃO IMEDIATA. ESPECIAL EFICÁCIA VINCULATIVA DO ACÓRDÃO PROFERIDO NO RESP 1.495.144/RS. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

[...]

**2. O cálculo a ser empregado para fixação do novo valor mínimo do FUNDEB deve levar em consideração o Valor Mínimo por Aluno (VMAA) do FUNDEF de 2006 que, segundo esta Corte Superior, decorre da correta interpretação da Lei 9.424/96.**

**3. A jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido de que a fixação do VMAA, para fins de complementação do valor do FUNDEF, atual FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, deverá ser observado o valor mínimo nacional, e não a média mínima obtida em determinado Estado ou Município.**

**4. Por cuidar a hipótese de relação de trato sucessivo, que se renova mês a mês, uma vez que a complementação devida pela União é mensal, nos termos do art. 6º, §3º, da Lei nº 9.424/96, não ocorre a prescrição do próprio fundo de direito, mas, apenas das parcelas relativas ao quinquênio que precedeu à propositura da ação.**

**5. O art. 1º-F da Lei 9.494/97 (com redação dada pela Lei 11.960/2009) não é aplicável para fins de correção monetária nas condenações judiciais impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza, e os juros moratórios, em se tratando de condenações de natureza administrativa em geral, serão equivalentes aos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicáveis à caderneta de poupança, após a vigência da Lei 11.960/2009.**

**6. Agravo interno não provido.**

AgInt no REsp 1670271/AL, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/05/2019, DJe 21/05/2019. (Grifei)

x

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

Registra-se, ainda, que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB com a Emenda Constitucional 53, publicada em 20/12/2006, e somente a partir de 1º de março de 2007 tornou-se efetiva a nova sistemática de cálculo prevista para o novo fundo, nos termos dos arts. 43 e 44 da Lei 11.494/2007. Nesse sentido: AP 0047151-30.2010.4.01.3400/DF, Rel. Desembargador Federal Catão Alves, TRF/1ª Região, Sétima Turma, unânime, e-DJF1 10/05/2013, pág. 936 e AC 2009.42.00.001613-0/RR, Rel. Juiz Federal Convocado Alexandre Buck Medrado Sampaio, TRF/1ª Região, Oitava Turma, unânime, e-DJF1 20/07/2012, pág. 867.

Desse modo, deve ser estabelecida a data de 28.2.2007 como termo final da sistemática de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, pois foi nessa data que a Lei do FUNDEF, 9.424/1996 foi revogada.

Superada a tese da vinculação entre os dois fundos, antigo FUNDEF e o atual FUNDEB, o egrégio Superior Tribunal de Justiça definiu, para fins de complementação pela União, quanto àquele (FUNDEF), o critério “média nacional” e, quanto a este (FUNDEB), “o valor mínimo nacional”.

A respeito da matéria relativamente ao FUNDEF, em sede de recurso repetitivo, decidiu a Corte da Legalidade que:

**ADMINISTRATIVO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF. VALOR ANUAL MÍNIMO POR ALUNO - VMAA. FIXAÇÃO. CRITÉRIO: MÉDIA NACIONAL.**

1. Para fins de complementação pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF (art. 60 do ADCT, redação da EC 14/96), o “valor mínimo anual por aluno” (VMAA), de que trata o art. 6º, § 1º da Lei 9.424/96, deve ser calculado levando em conta a média nacional. Precedentes.

2. Recurso especial a que se nega provimento. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/08.

REsp 1.101.015/BA, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/05/2010, DJe 02/06/2010. (Grifei)

Por sua vez, quanto ao FUNDEB, esse mesmo órgão fixou o seguinte entendimento:

**PROCESSUAL CIVIL E FINANCEIRO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB). VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA). CRITÉRIO DE FIXAÇÃO. MÉDIA NACIONAL. OBSERVÂNCIA DO RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA RESP 1.101.015/BA. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/32). RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. TERMO INICIAL. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA. JUROS DE MORA. REGIME DA LEI 11.960/2009. APLICAÇÃO IMEDIATA. ESPECIAL EFICÁCIA VINCULATIVA DO ACÓRDÃO PROFERIDO NO RESP 1.495.144/RS. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.**

[...]

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

2. O cálculo a ser empregado para fixação do novo valor mínimo do FUNDEB deve levar em consideração o Valor Mínimo por Aluno (VMAA) do FUNDEF de 2006 que, segundo esta Corte Superior, decorre da correta interpretação da Lei 9.424/96.

3. A jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido de que a fixação do VMAA, para fins de complementação do valor do FUNDEF, atual FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, deverá ser observado o valor mínimo nacional, e não a média mínima obtida em determinado Estado ou Município.

[...]

6. Agravo interno não provido.

AgInt no REsp 1670271/AL, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/05/2019, DJe 21/05/2019. (Grifei)

Ocorre que, como dito, o "mínimo nacional" do FUNDEB não pode ser inferior à "média nacional" do FUNDEF, por força da Lei 11.494/2007 (art. 33, *in litteris*: "O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do FUNDEB não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito do FUNDEF").

Em suma, a Lei 11.494/2007 determina, de forma clara e precisa, que o valor anual mínimo por aluno (VAMA) no âmbito do atual FUNDEB deve corresponder, no mínimo, ao valor mínimo fixado nacionalmente em 2006 para o antigo FUNDEF, corrigido anualmente, na forma do Manual de Cálculos da Justiça Federal.

A "média nacional" do FUNDEF (REsp 1.101.015/BA – recurso representativo da controvérsia), como valor de piso inicial para o FUNDEB, tem sido reconhecida pela Justiça como sendo de R\$ 1.162,35 (hum mil, cento e sessenta e dois reais e trinta e cinco centavos).

Considerando que a parte ré fixou de forma equivocada o VAMA (valor anual mínimo por aluno) relativo ao FUNDEB, por ter tomado como base o VMAA (valor mínimo anual por aluno) do FUNDEF, aquém do devido, em desconformidade com a lei, a parte autora tem direito às diferenças daí decorrentes, desconsideradas as parcelas eventualmente prescritas.

Os valores a serem recebidos deverão observar a destinação legal orçamentária da dotação para a manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais do ensino, tudo em plena conformidade com a disciplina das regras que regem o FUNDEB.

Em conclusão, quanto à análise do mérito, forçoso reconhecer a existência do passivo da União com o Município acionante decorrente da apuração equivocada nos repasses do FUNDEB desde a sua criação até a sua efetiva correção.

Nesse sentido, deverá a União pagar a diferença do valor anual mínimo por aluno (VAMA) nacionalmente definido para as séries iniciais do ensino fundamental urbano e para todas as demais categorias estudantis a ela atreladas pelas ponderações legais desde a criação do FUNDEB – **respeitada a prescrição das parcelas anteriores ao quinquênio que antecedeu o ajuizamento da ação, nos termos da fundamentação deste voto** – e por todos os anos em que persistir e repercutir a ilegalidade. Ressalvo que deve ser observada a destinação integral dos valores vindicados à manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais do ensino, em conformidade com as normas que regem o FUNDEB.

#### Consectários

Por se tratar de repasse a menor de verbas federais aos municípios, em invés de repetição de indébito, os juros moratórios devem ser calculados com base no índice oficial de

x

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0059947-77.2015.4.01.3400/DF

remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança, nos termos da regra do art. 1º-F da Lei 11.960/2009.

A atualização monetária, por força da declaração de inconstitucionalidade parcial do art. 5º da Lei 11.960/2009, deverá ser calculada com base no IPCA, índice que melhor reflete a inflação acumulada do período (REsp 1270439/PR; Relator Ministro Castro Meira; publicação DJe 02/08/2013).

Explicito que a atualização monetária e os juros moratórios devem incidir na forma do Manual de Cálculos da Justiça Federal.

Custas *ex lege*.

**Honorários advocatícios**

Em situações semelhantes ao caso dos autos, nos casos de minha relatoria, fixei os honorários, em favor dos Municípios, em percentuais sobre o valor da condenação, nos exatos limites em que dispõe a legislação processual e nos exatos termos do atual posicionamento do STJ. (Precedentes da Quarta Seção: EAC 0007183-02.2011.4.01.4000, DESEMBARGADORA FEDERAL ÂNGELA CATÃO, TRF1 - QUARTA SEÇÃO, e-DJF1 29/11/2018).

Entretanto, a questão foi analisada pela Quarta Seção nos autos dos Embargos Infringentes 0037307-56.2010.4.01.3400, restando adotada, por maioria, a fixação dos honorários em hipóteses como a dos autos no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais).

Entendeu-se, naquela oportunidade, que, em demandas em que se pretende a complementação de valores do FUNDEF repassados pela UNIÃO FEDERAL, geralmente na casa de milhões de reais, a fixação dos honorários advocatícios em percentual sobre o valor da causa ou da condenação resulta em prejuízo aos cofres públicos, subtraídos em valor excessivo e incompatível com a remuneração pretendida. Mesmo raciocínio se aplica ao FUNDEB, caso dos autos.

Assim, filiando-me ao posicionamento adotado pela maioria da Quarta Seção, ressalvando, todavia, meu firme posicionamento pessoal em sentido contrário, os honorários devem ser fixados em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais),

Por fim, esclareço que não há que se falar, na espécie, em sucumbência recíproca, uma vez que o Município decaiu em parte razoavelmente pequena em relação à sua pretensão inicial.

**Dispositivo**

Ante o exposto, dou parcial provimento ao recurso do Município para reformar a sentença e julgar parcialmente procedente o pedido, a fim de condenar a União a efetivar os repasses de complementação de verbas relativas ao FUNDEF, quanto aos anos de 2005 e 2006, bem como ao FUNDEB, quanto aos anos de 2007, 2008, 2009 e de 19/8/2010 a 31/12/2010.

Fica a União condenada ao pagamento dos consectários legais, tudo conforme os termos do voto.

É o meu voto.

DESEMBARGADORA FEDERAL ÂNGELA CATÃO  
RELATORA