



Tribunal de Contas da União
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Gestão de Processos

OFÍCIO 46266/2022-TCU/Seproc

Brasília-DF, 12/9/2022.

A Sua Excelência o Senhor
JOSÉ DE CASTRO BARRETO JUNIOR
Secretário-Executivo do Ministério da Educação

Processo TC 039.456/2019-6
Relator do processo: Ministro Antonio Anastasia
Unidade responsável: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

Tipo do processo: Denúncia

Assunto: Notificação de acórdão.

Anexos: peças 63, 64 e 65 do processo TC 039.456/2019-6.

Senhor Secretário-Executivo,

1. Informo Vossa Excelência do Acórdão 1969/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, prolatado na sessão de 24/8/2022, por meio do qual o Tribunal de Contas da União apreciou o processo acima indicado.
2. Encaminho cópia do referido acórdão, cujo inteiro teor pode ser acessado no Portal TCU, endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.
3. Por oportuno, solicito especial atenção às informações complementares que acompanham este ofício, bem assim para a necessidade de utilizar – para resposta a comunicações e envio de documentos – os serviços da plataforma Conecta-TCU ou do protocolo eletrônico, disponíveis no Portal TCU (www.tcu.gov.br), endereço em que também é possível acessar os autos do processo.
4. Esclarecimentos adicionais quanto ao processo indicado ou à presente comunicação podem ser obtidos junto à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) pelo e-mail cacidadao@tcu.gov.br, ou pelos telefones 0800-644-2300, opção 2, ou (61) 3527-5234 no horário das 10h às 17h.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente
MAURO GIACOBBO
Secretário



Tribunal de Contas da União

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- 1) O acesso ao processo indicado nesta comunicação pode ser realizado por meio da plataforma de serviços digitais Conecta-TCU, disponível no Portal TCU (www.tcu.gov.br). A visualização de processos e documentos sigilosos depende de solicitação formal e posterior autorização do relator. Informações detalhadas sobre o uso da plataforma, inclusive para fins de cadastro e credenciamento, podem ser consultadas ao acionar o ícone “Conecta-TCU” do Portal TCU.
- 2) No caso de acórdãos apreciados por relação, na forma do art. 143 do Regimento Interno do TCU, não há relatório e voto. A fundamentação com que o Tribunal analisa as questões de fato e de direito encontra-se na instrução da unidade técnica juntada aos autos.
- 3) Nos termos do art. 18, §4º, da Resolução-TCU nº 170/2004, quando da apreciação de recurso interposto à deliberação do Tribunal, são expedidas comunicações sobre a deliberação adotada a todas as autoridades, responsáveis e interessados a quem foi dirigida comunicação quando da adoção da deliberação recorrida.
- 4) A juntada aos autos do instrumento de mandato, quando a parte for representada por procurador, é pressuposto essencial para a atuação do mandatário no processo, nos termos do art. 13, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995.
- 5) Constitui dever das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo indicar, no primeiro momento de falar nos autos, o endereço eletrônico e o endereço residencial ou profissional onde receberão as notificações, bem assim atualizar essas informações sempre que ocorrer qualquer modificação temporária ou definitiva, conforme previsto no art. 77, inciso V, do Código de Processo Civil, aplicável nos termos do art. 298 do Regimento Interno do TCU.
- 6) Nos termos dos arts. 31 a 35 da Lei nº 8.443/1992 e 285 a 288 do Regimento Interno do TCU, a parte poderá interpor recurso ao acórdão. A interposição de embargos de declaração é causa de mera suspensão e não de interrupção de prazo para os demais recursos, conforme disposto no art. 34, § 2º, da Lei nº 8.443/1992.
- 7) A apresentação de petição ou a interposição de recurso deve observar as seguintes orientações:
 - a) ser dirigida ao relator do processo;
 - b) indicar, com destaque, o número do processo e deste ofício;
 - c) utilizar dos serviços da plataforma digital Conecta-TCU ou do protocolo eletrônico disponíveis no Portal TCU;
 - d) a petição ou o recurso podem ser apresentados diretamente pelo destinatário do ofício ou por intermédio de procurador regularmente constituído nos autos, conforme disciplina o art. 145 do Regimento Interno do TCU;
 - e) caso haja procurador constituído nos autos, as comunicações processuais subsequentes serão dirigidas a esse representante, conforme disposto no art. 179, § 7º, do Regimento Interno do TCU. Se houver mais de um procurador, pode ser indicado o nome daquele a quem deverão ser encaminhadas as comunicações.



Tribunal de Contas da União

8) A informação classificada na origem com restrição de acesso deve ser acompanhada dos seguintes elementos, consoante a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), caso contrário será considerada de acesso público pelo Tribunal:

- a) indicação objetiva da hipótese de restrição de acesso: informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado; informação com sigilo atribuído por legislação específica; informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;
- b) na hipótese de informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, indicar:
 - b.1) o grau de sigilo da classificação (reservado, secreto ou ultrassecreto);
 - b.2) o fundamento legal da classificação;
 - b.3) o prazo de restrição de acesso ou o evento que defina o termo final;
 - b.4) o assunto sobre o qual versa a informação.
- c) na hipótese de informação com sigilo atribuído por legislação específica, indicar o fundamento legal da classificação;
- d) na hipótese de informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem, indicar o prazo de restrição de acesso e a pessoa a que se refere;
- e) indicação do nome do responsável pela classificação.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 039.456/2019-6

Natureza(s): Denúncia

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Maribondo - AL

Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Representação legal: Alvaro Jose Silva Torres (3.062/OAB-AL) e Morgana Pedrosa de Barros Torres (11.259/OAB-AL), representando Prefeitura Municipal de Maribondo - AL.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. P.M. MARIMBONDO-AL. FUNDEF. APLICAÇÃO DE RECURSOS DE PRECATÓRIOS DO FUNDEF NO PAGAMENTO DE DÍVIDAS PREVIDENCIÁRIAS E RISCO DE PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS COM OS MESMOS RECURSOS, EM DESOBEDIÊNCIA AOS ARTS. 71 DA LEI 9.394/96, 21 DA LEI 11.494/2007 (VIGENTE À ÉPOCA; SUCEDIDO PELO ART. 25 DA LEI 14.113/2020) E 60 DO ADCT, BEM COMO À JURISPRUDÊNCIA DO TCU. CONHECIMENTO. ATO AUTORIZADO EM LEI ORÇAMENTÁRIA APROVADA PELA CÂMARA MUNICIPAL E AMPARADO POR TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) FIRMADO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE DOS GESTORES. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. CONSIDERAÇÕES SOBRE TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) E JURISDIÇÃO DO TCU. DETERMINAÇÕES PARA RESTITUIÇÃO DOS VALORES AO FUNDEF MUNICIPAL (CONTA ESPECÍFICA DE PRECATÓRIOS) E VEDAÇÃO DE PAGAMENTOS DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ORIUNDOS DE PRECATÓRIOS DO FUNDEF EM LIMITE SUPERIOR AOS JUROS MORATÓRIOS. ESCLARECIMENTO RELATIVO À INTERPETAÇÃO DO ITEM 9.3 DO ACÓRDÃO 1.893/2022-TCU-PLENÁRIO. LEVANTAMENTO PARCIAL DO SIGILO. CIÊNCIA.

1. A competência de Tribunal de Contas da União, de matriz constitucional, não se vincula às interpretações jurídicas pactuadas em termos ou compromissos de ajustamento de conduta, cujo propósito é apenas evitar a continuidade de ações administrativas ou judiciais tendentes a gerar sanções ao compromissário, movidas pela Administração Pública ou pelo Ministério Público. Os termos pactuados estabelecem compromisso jurídico entre as partes (compromissário e autoridade legitimada), sem afastar a possibilidade de atuação de outros agentes de controle.

2. A adoção de procedimentos decorrentes de TAC, ou nele amparados, em desacordo com a jurisprudência do TCU, mitiga a

reprovabilidade da conduta, haja vista a presumida boa-fé do compromissário e a presunção de legitimidade da interpretação normativa endossada pela autoridade signatária, representante do Poder Público; porém não impede eventuais determinações corretivas da Corte de Contas.

3. O alerta descrito no subitem 9.3 do Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário, – ao consignar que “à exceção dos precatórios recebidos posteriormente à promulgação da Emenda Constitucional 114/2021, persiste a vedação constante no item 9.2.1 do Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, segundo a qual os beneficiários de recursos dos precatórios do Fundef não podem utilizar os valores recebidos para realizar as despesas de pessoal ali listadas” –, não autoriza a livre aplicação dos recursos recebidos após a EC 114/2021, mantendo-se vedados os pagamentos de passivos previdenciários e trabalhistas, ou qualquer outra destinação que extrapole as regras do art. 5º da referida emenda (aplicação exclusiva em ações de “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério”, com destinação de no mínimo 60% aos “profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, na aposentadoria ou na pensão”).

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia de supostas irregularidades no âmbito da Prefeitura Municipal de Maribondo/AL, relacionadas à aplicação de recursos oriundos de precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundef), para pagamento de dívidas previdenciárias, em desobediência ao art. 70 da Lei 9.394/96 e o Acórdão 2866/2018-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

SUMÁRIO

HISTÓRICO	2
EXAMES DE ADMISSIBILIDADE E SUMÁRIO	2
EXAME TÉCNICO	2
INFORMAÇÕES ADICIONAIS	2
CONCLUSÃO	2
PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	2
PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO DO MPTCU	2
PARECER DO MPTCU (peça 59) – Proc. Júlio Marcelo de Oliveira.....	2

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pela direção da unidade e, na essência, pelo Ministério Público de Contas (peças 55, 56 e 59):

(...)

HISTÓRICO

2. Na instrução de peça 4, apontou-se que, conforme se verifica dos documentos juntados à inicial (peça 1), o Prefeito do Município de Maribondo/AL, Sr. Leopoldo César Amorim Pedrosa, encaminhou o Projeto de Lei 14, de 23/9/2019, visando a abertura de crédito especial de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), com recursos oriundos dos precatórios relativos ao Fundef, destinado ao “pagamento das contribuições previdenciárias dos servidores da educação básica, ativos e efetivos, abrangendo o período de abril de 2002 a agosto de 2006 (Mensagem 14, de 23/9/2019 – peça 3, p. 3).

3. Conforme consta do referenciado Projeto de Lei, a fonte dos recursos para a abertura do crédito especial é a “0095 – Fundef – Precatórios”, cuja destinação é a amortização de dívida previdenciária do RPPS.

4. Como observado na referida instrução, tal destinação ofenderia o decidido por este Tribunal por conduto do Acórdão 2.866/2018–TCU–Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Confirma-se a parte dispositiva do referido, no que interessa:

9.2. firmar entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário, **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; (grifos nossos)**

5. Foi observado na referida atuação preliminar desta Secretaria que, em que pese não transformar a ação em lícita, superando o entendimento deste Tribunal acerca da aplicação dos recursos oriundos de precatórios do Fundeb (Acórdão 2.866/2018 – Plenário), havia uma informação essencial para averiguação da conduta, no que concerne à culpabilidade e a questão sancionatória, para os fins da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (contexto, fatores condicionantes, atenuantes, etc.). É que, na Mensagem 14/2019, condutora do projeto de lei referido, consta que a destinação de recursos dos precatórios teve como fim cumprir o “acordado com o Ministério Público Federal e homologado pela Justiça Federal na cláusula 3ª, § 1º, do Termo de Ajuste de Conduta – TAC, nas ações judiciais n. 0806992-28.2017.4.05.8000 e 0802824-46.2018.4.05.8000, que tramitaram na Seção Judiciária de Alagoas” (peça 3, p. 3). Assim sendo, as cópias dos referidos TAC’s e das sentenças homologatórias deveriam ser requisitadas.

6. Para o saneamento foi proposta diligência por esta Unidade Técnica (peças 4 e 5), com a qual o Exmo. Sr. Ministro Relator Raimundo Carreiro anuiu (peça 6), nos seguintes termos:

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) realizar diligência à Prefeitura Municipal de Maribondo/AL, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, informe se o Projeto de Lei 14/2019 foi aprovado e, em caso positivo, sejam encaminhados a este Tribunal de Contas da União os seguintes documentos:

b.1) cópia da lei originada do Projeto de Lei 14/2019

b.2) cópias dos processos referentes à execução da despesa decorrente do Projeto de Lei 14/2019, posteriormente vertido em lei, que abriu crédito especial para amortização de dívida previdenciária do RPPS, referente ao período entre abril de 2002 a agosto de 2006;

b.3) cópia do extrato da conta corrente em que foram geridos os recursos originados de precatórios do Fundeb, relativos a todos os meses do exercício de 2019 a fevereiro de 2020;

b.4) cópias dos Termos de Ajustamento de Conduta – TAC, e das consequentes sentenças homologatórias, nas ações judiciais n. 0806992-28.2017.4.05.8000 e 0802824-46.2018.4.05.8000, que tramitaram na Seção Judiciária de Alagoas.

7. Promovida a diligência (peça 7), veio a resposta (peças 8 a 31).

8. O Município de Maribondo/AL prestou as seguintes informações (peça 8):

a) o Município de Maribondo foi contemplado com dois precatórios oriundos de verbas do FUNDEF, sendo estes oriundos das ações judiciais 0803186-87.2014.4.05.8000, perante a 13ª Vara Federal de Alagoas, e 0804288-47.2014.4.05.8000, perante a 3ª Vara Federal de Alagoas, que somam cerca de R\$ 18.000.000,00;

b) foram firmados termos de ajuste de condutas nos autos das Ações Cíveis Públicas movidas pelo Ministério Público Federal 0806992-28.2017.4.05.8000 (em trâmite perante a 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Alagoas) e 0802824-46.2018.4.05.8000 (em trâmite perante a 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Alagoas), cujos objetivos foram garantir a aplicação integral desses recursos na educação básica municipal;

c) tais acordos foram devidamente homologados pela Justiça Federal, produzindo seus efeitos legais, dentre os quais o de ter força de lei entre as partes (artigos 502 e 503 do CPC);

d) afirma que os recursos foram regularmente utilizados para quitar débitos de gestões anteriores dos servidores da educação com a previdência municipal, no importe de R\$ 2.950.534,17. Isso porque tais dispêndios estariam em conformidade com o TAC firmado com o MPF, homologado pelo Poder Judiciário e de acordo com autorização orçamentaria prevista na Lei Municipal 783/2019;

e) relembra a amplitude do conceito de remuneração posto no art. 22 da Lei 11.494/2007, pois no inciso I de seu parágrafo único estabelece ser a remuneração o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

f) portanto, no seu entender, o pagamento de encargos sociais incidentes sobre a folha de pagamento dos docentes e dos demais profissionais da educação estaria em consonância com o inciso I do art. 70 da Lei 9.394/1994;

g) informa que o Instituto de Previdência do Município de Maribondo – FUNPREMA, realizou levantamento técnico contábil relativo ao período 4/2002 a 8/2008 baseado, inclusive, no Relatório NAF 007/2017 e na retificação de auditoria NAF 0296/2012 do Ministério da Fazenda, conforme consta nos autos do processo administrativo 001.001.190919/2019.

9. Foram juntados diversos documentos solicitados quando da diligência, dos quais se destaca.

9.1. O termo de ajustamento de conduta no âmbito do PJe 0802824-46.2018.4.05.8000, firmado entre a Prefeitura Municipal de Maribondo/AL e o Ministério Público Federal (peça 9) de cujo teor destaca-se a seguinte passagem:

Considerando que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Cíveis Originárias 648, 660, 669 e 700, bem como o plenário do Tribunal de Contas da União no julgamento do TC 005.506/2017-4, Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017, assentaram o entendimento de que os valores pagos pela União, através do precatório judicial, de complementação do FUNDEF, recebidos retroativamente, deverão ser destinados exclusivamente à educação;

9.1.1. As cláusulas do referido TAC podem ser assim resumidas:

a) *Cláusula 1ª: obrigação de aplicação das verbas decorrentes de precatório judicial exclusivamente para o disposto no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 60 do ADCT da CF/1988, ou seja, exclusivamente nas ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei 9.434/1996;*

b) *Parágrafo Único da Cláusula 1ª: retira-se da obrigação do Município a verba referente a honorários advocatícios contratuais, desde que tenham sido destacados no precatório mencionado, pois “não pode ser transacionada por se tratar de direito de terceiros não integrantes do TAC, de modo que tal questão, permanecendo controvertida, terá seu curso na ação judicial;*

c) *Cláusula 3ª: dada a natureza extraordinária dos recursos, ficou afastada a subvinculação prevista no art. 22 da Lei 11.494/2007, abstendo-se o Município de efetuar rateio, divisão, repartição, etc., afastando-se o patamar mínimo de 60%;*

d) *Parágrafo Primeiro da Cláusula 3ª: o afastamento da referida subvinculação não impede a utilização dos recursos do precatório para complementação da folha normal e ordinária dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública, ou mesmo o adimplemento de passivos trabalhistas e contribuições previdenciárias em atraso, pois tal finalidade está inserta no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 70, I, da Lei 9.394/1996;*

e) *Parágrafo Segundo da Cláusula 3ª: obrigação de o Município não realizar expansão ou criação de gastos com remuneração de pessoal da educação, vedada a consideração do precatório em questão como receita ordinária para tal fim;*

f) *Cláusula 4ª: obrigação de depositar os recursos do precatório em conta específica, de modo a permitir sua rastreabilidade e garantir-lhe as finalidades;*

g) *Parágrafo Segundo da Cláusula 4ª: abstenção de saques em espécie ou transferência dos recursos para outras contas do Município;*

h) *Cláusula 8ª: o Município se obriga a apresentar, no prazo de 120 dias, plano de aplicação dos valores.*

9.2. *Petição do MPF para juntada de outro TAC de igual teor ao descrito no item 26.1.1 desta instrução, no PJe 0806992-28.2017.4.05.8000, em trâmite na 13ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas (peça 10), cabendo destacar:*

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou a presente ação com o objetivo de obrigar o MUNICÍPIO DE MARIBONDO/AL a aplicar integralmente o crédito oriundo dos autos nº 0803186-87.2014.4.05.8000 (Precatório nº 0284279-94.2016.4.05.0000 (PRC143488-AL) na manutenção e desenvolvimento da educação, com a criação de uma conta específica para fins de movimentação financeira dos valores, sem prejuízo da aplicação do mínimo constitucional nessa área e da complementação realizada pela União atualmente para fins de FUNDEB.

Na decisão cadastrada sob o ID 4058000.2224800, este Juízo, deferiu, em parte, a antecipação dos efeitos da tutela para determinar a indisponibilidade do crédito do Precatório PRC 143488-AL, acrescido de eventual atualização a título de correção monetária e juros remuneratórios, à disposição do juízo da execução nº 0803186-87.2014.4.05.8000.

Ocorre que, no último dia 11 de janeiro do corrente ano, este Órgão Ministerial firmou com a PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIBONDO/AL, representada pelo Prefeito LEOPOLDO CESAR AMORIM PEDROSA, Termo De Acordo Judicial 01/2018, que se encontra em anexo.

Neste termo, o MUNICÍPIO DE MARIBONDO/AL se comprometeu a aplicar a integralidade dos valores do precatório judicial supra exclusivamente na destinação prevista no artigo 21 da Lei 11.494/2007 e no artigo 60 do ADCT da CRFB/88, isto é, exclusivamente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no artigo 70 da Lei 9.394/96.

[...]

Por fim, ressalto que a presente ação prosseguirá em relação aos honorários advocatícios contratuais que foram destacados do precatório judicial nº 143488-AL, tendo em vista que não foram objeto do Termo de Acordo Judicial nº 01/2018, conforme disposto no parágrafo único da cláusula 1ª.

9.3. *A sentença homologatória, de 9/8/2018, adotada no PJe 0806992-28.2017.4.05.8000, em trâmite na 13ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas, que, tendo em vista sua extensão (ao contrário da proferida no outro processo), merece ter transcritos seus principais excertos:*

8. *Os réus referidos também apresentaram contestação, onde arguíram, preliminarmente, a existência de coisa julgada. No mérito, sustentaram a impossibilidade de se discutir a retenção de verbas honorárias, pugnando, ao fim, pela total improcedência da ação.*

9. ***Decisão proferida pelo E. TRF da 5ª. Região, no Agravo de Instrumento 0809971-04.2017.4.05.0000, determinou o desbloqueio dos valores concernentes aos honorários contratuais (id. 9849579).***

10. *O MPF veio requerer a homologação do acordo firmado com o Município ora réu, pedido este também formulado pela edilidade (id. 2715918).*

11. *O Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas - SINTEAL requereu sua habilitação no feito na qualidade de assistente litisconsorcial, **pleiteando fosse determinado que 60% (sessenta por cento) do valor oriundo do precatório mencionado nos autos fossem aplicados na remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício no Município de Maribondo/AL (id. 2729137).***

[...]

13. *No mais, requereu a homologação do acordo firmado com a edilidade e o prosseguimento da presente ação em relação aos honorários advocatícios contratuais que foram destacados do precatório 143488/AL.*

[...]

17. ***Fundamento e decido.***

18. *Uma vez que o Ministério Público Federal e o Município de Maribondo firmaram acordo, o pleito das partes citadas é apenas para que o referido acordo seja homologado por este juízo.*

19. ***Porém, antes de proceder à análise do que fora pactuado, faz-se necessário decidir a questão referente aos honorários contratuais, bem como acerca do pedido do SINTEAL.***

[...]

29. ***Pois bem. Consoante os termos da peça pòrtico, o Órgão do Federal tomou conhecimento que Parquet ditas disponibilidades financeiras estariam na iminência de ser liberadas para o município réu, que dava ares de aplicar tais verbas em finalidades diversas das voltadas à educação, olvidando-se, assim, de sua originária vinculação, estabelecida por imperativo constitucional.***

30. *Eis que o réu, na esteira de sua defesa, sacou, como argumento central, a tese de que, sendo os valores em debate provenientes de condenação judicial, ostentam natureza autônoma e alimentar e, por assim serem, divorciam-se daquela vinculação ao FUNDEB que guardariam caso a União os tivesse repassado voluntariamente, no tempo e modo devidos.*

31. *Sustentou também ser devido o pagamento dos honorários contratuais já destacados do precatório, independentemente de haver vinculação da verba, ainda mais quando o destaque dos honorários já foi garantido tanto pelo juízo de primeiro grau como também pelo TRF da 5ª. Região e pelo STJ. Juntou também diversas jurisprudências a fim de corroborar suas alegações.*

[...]

33. ***É certo que, em caráter de absoluta excepcionalidade, e porque há sustentáculo legal, não ficam os honorários advocatícios, tanto os de sucumbência como os contratuais (estes se apresentados os respectivos contratos, antes da expedição do requisitório, na forma do art. 24, § 4º, da Lei nº 8.906/1994), impedidos de serem destacados do montante auferido pela edilidade a título de complementação do FUNDEB, até mesmo pelo fato de terem sido recuperados pelas forças empreendidas pelos advogados, cujos serviços o município credor viu-se compelido a contratar, na defesa daquela porção de recursos em vias de ser sacrificada.***

34. *Nesse sentido, segue decisão monocrática emanada, em data recentíssima, pelo eminente Ministro Mauro Campbell Marques, na qual, citando vários precedentes daquela Corte de sobreposição, confirma a excepcionalidade com que se admite a desvinculação da aplicação da verba oriunda da complementação do FUNDEB quanto à parte destinada ao pagamento dos honorários de advogado.*

[e transcreve o julgado no REsp. 1582063-AL, monocraticamente prolatada em 22/6/2016, após dois julgados da Segunda Turma do STJ: “Contudo, entendo não haver desvio de finalidade, por parte do ente federativo credor, quando requer que parte dos valores, recebidos por força de decisão judicial, sejam destinados a cobrir o custo que teve com o próprio processo, na hipótese em que, judicialmente, resta reconhecido que a União não cumpriu integralmente a sua obrigação. Por outro lado, entendo que não há incompatibilidade entre o disposto no art. 22, § 4º, da Lei 8.906/94 e o art. 23, I, da Lei 11.494/2007. [...] Desse modo, em razão dessa excepcional peculiaridade transferência dos valores do FUNDEF/FUNDEB por força de decisão judicial, entendo que o disposto no art. 23, I, da Lei 11.494/2007 não obsta a aplicação da regra prevista no art. 22, § 4º, da Lei 8.906/94. 5. A Segunda Turma do STJ, no julgamento do REsp 1509457/PE, Rel. Min. Humberto Martins, em idêntica questão jurídica, firmou compreensão de que é legítima a retenção da verba honorária, pois a previsão constitucional de vinculação à educação da verba do FUNDEF não retira do patrono o direito de retenção dos honorários. Recurso especial improvido. (REsp 1.585.265/CE, Segunda Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, Dje 21/6/2016) (REsp 1.604.440/PE, Segunda Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 21/6/2016)]

36. *Assim, entendo não existir qualquer óbice a que os escritórios de advocacia/contabilidade sejam destacados do precatório seus honorários contratuais.*

[...]

38. *No que se refere ao pedido para que se determine que 60% (sessenta por cento) do valor oriundo do precatório mencionado nos autos sejam aplicados na remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício no Município de Maribondo/AL, tenho que não há a possibilidade de transformar os referidos valores em mera indenização dos professores.*

44. *No que se refere ao acordo firmado entre o MPF e o município de Maribondo (ID. 2701065), é sabido que quando as partes transacionam, ocorre a extinção do feito com resolução do mérito, nos termos do art. 487, III, "b", do CPC.*

45. *Deve-se ressaltar, ainda, que os honorários advocatícios contratuais, também objetos do Precatório 143488/AL, não foram objeto do Termo de Acordo Judicial n. 01/2017, razão pela qual não existe qualquer óbice à sua homologação.*

46. *Isto posto:*

a) **HOMOLOGO o acordo** firmado entre o Ministério Público Federal e o município de Maribondo, acordo este de id. 2701065 (TERMO DE ACORDO JUDICIAL N. 01/2017), extinguindo o feito, nesta parte, nos termos do art. 487, III, "b", do CPC.

b) *No que se refere aos honorários contratuais e sucumbenciais, julgo improcedente o pleito do MPF, determinando que não haja vinculação sobre as referidas parcelas, estes se na fase executiva tiverem sido postulados antes da expedição do requisitório e mediante apresentação dos respectivos contratos, com observância das demais exigências preconizadas no art. 24, § 4º, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB);*

c) **Julgo improcedente o pedido do SINTEAL**, pelas razões esposadas acima, com fulcro no artigo 487, inciso I, do CPC.

(grifos da instrução)

9.3.1. *Anote-se, em consulta ao sítio do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, verifica-se tão somente a existência de recurso de apelação do MPF, o que implica concluir que a parte da sentença em que obteve êxito (a homologação do TAC e não vinculação dos precatórios para pagamento dos 60%), transitou em julgado. Prossegue a lide na parte referente aos honorários advocatícios.*

9.4. O levantamento de débitos previdenciários está acostado à peça 12, perfazendo R\$ 2.950.534,17 (em 23/9/2019), correspondentes a dívidas tanto da contribuição patronal, como da contribuição dos empregados.

9.5. Às peças 12 (p. 11-35) a 25 encontram-se as folhas de pagamento que originaram os cálculos dos débitos previdenciários.

9.6. Às peças 26 a 27, p. 27, encontra-se os termos de parcelamento e confissão de dívida referente ao período entre 4/2002 a 8/2006, somando R\$ 2.738.738,29 (vide peça 26, p. 1 e 40), após o que foi corrigido, alcançando 2.950.534,17 (em 23/9/2019).

9.7. À peça 27, p. 30-31, foi acostada a Lei municipal 783/2019, que autoriza a abertura de crédito especial de R\$ 3.000.000,00 para pagamento de passivo previdenciário com recursos dos precatórios do FUNDEF.

9.8. A ordem de empenho de R\$ 2.950.534,17 foi emitida tendo como beneficiário o Fundo Previdenciário do Município de Maribondo/AL (peça 27, p. 36). Tendo ocorrido a transferência da conta específica dos precatórios para a conta do FUNPREMA (peça 27, p. 38).

9.9. À peça 28 encontra-se o extrato da conta específica dos precatórios. Apesar de ser referente ao mês 9/2019, demonstra que o valor originário veio na integralidade, até o resgate dos R\$ 2.950.534,17. Interessante notar a existência de saldo de R\$ 15.217.452,63 no referido mês.

9.10. A sentença prolatada no Pje 0802824-46-2018-4.05.8000 (peça 31), pelo juízo da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas, é mais simples que a primeira, porque se cinge ao TAC, nada versando sobre os honorários advocatícios e sobre a destinação dos chamados 60% rateados para a remuneração. Decidiu-se, “com fulcro no art. 487, III, b, do CPC, homologo o acordo firmado entre as partes (Id. 4058000.3125470) para que produza seus jurídicos e legais efeitos”.

10. Diante dos elementos trazidos aos autos pelo Município, esta Secretaria elaborou a instrução de peça 34, iniciando por destacar a necessidade de se averiguar a hipótese de incidência dos artigos 21, 22 e 23 da LINDB.

10.1. Os TAC's (peças 9 e 10), cujo objetivo específico era a quitação de passivos previdenciários com profissionais da educação básica foram assinados em 11/1/2018 (PJe 0806992-28.2017.4.05.8000) e 9/5/2018 (PJe 0802824-46.2018.4.05.8000), de cujas cláusulas destacam-se:

Considerando que o plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Cíveis Originárias (ACOs) 648, 660, 669 e 700, bem como o plenário do Tribunal de Contas da União no julgamento da TC 005.506/2017-4, Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017, assentaram o entendimento de que os valores pagos pela União, através de precatório judicial, de complementação do FUNDEF, recebidos retroativamente, deverão ser destinados exclusivamente à educação;

CLÁUSULA 1a. O Município obriga-se a aplicar a integralidade dos valores do precatório judicial acima identificado exclusivamente na destinação prevista no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 60 do ADCT da CF/1988, isto é, exclusivamente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

CLÁUSULA 2a. O Município obriga-se a se abster de utilizar os recursos no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, considerando para fins de definição dos “profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública” o disposto no art. 22, parágrafo único, II e III da Lei 11.494/2007.

CLÁUSULA 3a. A natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial e pagos pelo precatório em referência afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007, obrigando-se o Município a se abster de efetuar rateio, divisão, repartição, etc. dos valores do precatório entre os profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício

na rede pública com o escopo de se atingir o patamar mínimo de 60%, mesmo que exista Lei Municipal prevendo o aludido rateio.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. A não incidência da subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007 **não impede a utilização dos recursos do precatório para, caso necessário,** complementar o pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, pois que tal finalidade está inserta no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 70 da Lei 9.394/1996.

10.2. Note-se que no TAC assinado em 9/5/2018 (peça 10) consta uma única alteração para dar ao Parágrafo Primeiro da Cláusula 3ª a seguinte redação, a permitir o pagamento de passivos previdenciários:

PARÁGRAFO PRIMEIRO. A não incidência da subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007 **não impede a utilização dos recursos do precatório para, caso necessário,** complementar o pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, **ou mesmo o adimplemento da passivos trabalhistas e contribuições previdenciárias em atraso, reconhecidos em lei ou decisão judicial transitada em julgado,** pois que tal finalidade está inserta no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 70 da Lei 9.394/1996.

10.3. Daí uma importante constatação: tanto a Prefeitura como o Ministério Público Federal tinham a convicção da legalidade do ajustamento de conduta, o que, mais tarde, veio a ser homologado por sentença. E mais: o fizeram com fundamento nos Acórdãos 1.824/2017–TCU–Plenário e 1.962/2017–TCU–Plenário, ambos de rel. do Min. Walton Alencar Rodrigues:

Acórdão 1.824/2017–TCU–Plenário:

9.2. firmar os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais, decorrentes da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb:

9.2.1. a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da União, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez que são recursos de origem federal;

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade; e

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;

9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;

9.2.4. a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/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 disposições da Lei 11.494/2007;

Acórdão 1.962/2017–TCU–Plenário:

9.2.1. esclarecer a todos os interessados que:

9.2.1.1. o entendimento firmado no item 9.2.1 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário não afasta a competência concorrente dos demais Tribunais de Contas;

9.2.1.2. a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007;

9.2.2. *conferir efeitos infringentes ao presente recurso para conferir a seguinte redação ao item 9.2.2.1. do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário:*

9.2.2.1. *recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade;"*

11. *Conforme consignado na instrução desta Secretaria (peça 34), este Tribunal fixou regras de aplicação dos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial: recolhimento em conta específica, utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT, inconstitucionalidade e ilegalidade na aplicação dos referidos recursos para pagamento de honorários advocatícios. Dito de outra forma, a única regra específica foi a dos honorários advocatícios.*

11.1. *Destacou-se o Acórdão 1.518/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, foi prolatado em 4/7/2018, com publicação no DOU em 20/7/2018. A fim de constatar a complexidade do tema, tão somente para fins sancionatórios, pode-se transcrever o seguinte excerto da medida cautelar deferida:*

*Não obstante, **alguns aspectos práticos remanescem indefinidos.** Além da já mencionada dúvida quanto à possibilidade de pagamento aos profissionais do magistério em percentual inferior ao previsto no aludido dispositivo legal, **a unidade instrutiva questiona se seria possível utilizar tais recursos para quitação de passivos (remunerações e encargos previdenciários) ou mesmo para a complementação, de forma excepcional, do pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, nos casos em que haja frustração de receitas municipais para garantir os pagamentos devidos.***

[...]

*I) **determino**, cautelarmente, nos termos do artigo 276, caput, do Regimento Interno/TCU, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, **que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio**, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito;*

*II) **alerto** os entes municipais e estaduais referidos no item anterior que a não observância dos entendimentos manifestos nos Acórdãos 1824/2017-TCU-Plenário e 1962/2017-TCU-Plenário, bem como nos presentes autos, pode ensejar a responsabilização, pelo Tribunal de Contas da União, dos agentes públicos que lhe derem causa;*

11.2. *Bem de ver que, na parte dos aspectos práticos que remanesciam indefinidos, a cautelar deferida por este TCU, referendada por conduto do Acórdão 1.518/2018-TCU-Plenário, deixou de fora de seu espectro a parte da quitação dos passivos previdenciários. Portanto, a questão específica **permanecia indefinida, se bem que debatida e não declarada legal.***

11.3. *A definição sobre a matéria só veio em 5/12/2018, quando do Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário:*

9.1. *conhecer a presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;*

9.2. *firmar entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:*

9.2.1. *além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário, **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;***

9.2.2. *podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que se estenda por mais de um exercício financeiro, não estando sujeita ao limite temporal previsto no artigo 21, caput, da Lei 11.494/2007;*

9.3. *determinar, com base no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério da Educação, que, com fundamento no artigo 30 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, **divulguem o teor da presente deliberação aos estados e municípios** que fazem jus a recurso proveniente da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundeb, referente aos exercícios de 1998 a 2006, e aos Conselhos do Fundeb dessas localidades;*

11.4. *Da Declaração de Voto do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler é possível extrair o quanto a questão era de complexa compreensão:*

9. *Sem embargo, tenho por lícitos eventuais pagamentos de passivos trabalhistas ou previdenciários, já constituídos em processos judiciais.*

10. *De fato, tais passivos, associados aos profissionais de ensino, constituem, em princípio, despesas havidas no passado precisamente com a manutenção da educação. Aliás, os recursos aqui tratados são repasses que também deveriam ter sido realizados no passado; repasses cuja falta, possivelmente, contribuiu para as dificuldades financeiras que ocasionaram essas dívidas.*

12. *Com base em tais elementos, a instrução referenciada (peça 34) entendeu presentes no caso concreto dificuldades reais, circunstâncias práticas limitadoras da ação do agente e circunstâncias atenuantes, notadamente para efeitos sancionatórios. Em que pese o afirmado não ter o condão de dar ares de licitude ao pagamento dos passivos previdenciários.*

13. *Na instrução de peça 34, demonstrou-se preocupação com o pagamento de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundeb. Isso em razão do conteúdo da sentença homologatória do TAC (item 26.3 da presente instrução). Relembre-se:*

33. *É certo que, em caráter de absoluta excepcionalidade, e porque há sustentáculo legal, **não ficam os honorários advocatícios, tanto os de sucumbência como os contratuais** (estes se apresentados os respectivos contratos, antes da expedição do requisitório, na forma do art. 24, § 4º, da Lei nº 8.906/1994), **impedidos de serem destacados do montante auferido pela edilidade a título de complementação do FUNDEB, até mesmo pelo fato de terem sido recuperados pelas forças empreendidas pelos advogados**, cujos serviços o município credor viu-se compelido a contratar, na defesa daquela porção de recursos em vias de ser sacrificada.*

13.1. *É certo que a referida sentença faz referência a diversas decisões do STJ, todas proferidas no ano de 2016, bem como ao disposto no art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994. Entretanto, este Tribunal quando do Acórdão 923/2020–TCU–Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, tratou a matéria, trazendo à lume do decidido pelo STJ no REsp. 1.703.697/PE, julgado em 26/2/2019. Confira-se:*

Conquanto haja previsão, no art. 22, §4º, da Lei 8.906/1994, da possibilidade de retenção dos honorários advocatícios contratuais antes da expedição do precatório (regra geral), o caso dos precatórios do Fundeb é especial por se tratar de verbas constitucionalmente gravadas a finalidades da área da educação definidas em lei, o que impede o recebimento dos valores pelos advogados por meio desse procedimento.

Os serviços advocatícios contratados de forma regular e a preço de mercado devem ser pagos com recursos que possam ter essa destinação.

Nesse sentido também decidiu a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do Recurso Especial 1.703.697/PE (Relator o E. Ministro Og Fernandes), cujo trecho da ementa da decisão aqui reproduzo:

7. Na execução, regra geral, é possível a requisição pelo patrono de reserva da quantia equivalente à obrigação estabelecida, entre si e o constituinte, para a prestação dos serviços advocatícios. A condição para isso é que o pleito seja realizado antes da expedição do precatório ou do mandado de levantamento, mediante a juntada do contrato. Orientação do STJ e do STF.

8. Esse entendimento, todavia, não é aplicável quando os valores a que tem direito o constituinte se referem a verbas decorrentes de diferenças do FUNDEF que a União deixou de repassar aos Municípios a tempo e modo.

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.

13.2. É de se notar que o Supremo Tribunal Federal decidiu na SL 1186/DF “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 FUNDEB”. **Embora**, em sede de embargos de declaração tenha saneado “omissões constantes da decisão embargada, [para] declarar, expressamente, que seu comando 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”. Também é de se ressaltar que esse mesmo STF, em **decisão mais recente** de 12/3/2020 decidiu na SL 1119/PE:

Cite-se, a título exemplificativo, a decisão monocrática proferida pela então Presidente, Ministra Cármen Lúcia, nos autos da SL nº 1.107/PA, assim ementada:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. BLOQUEIO DE VALORES EM CONTA DO FUNDEB PARA PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATADOS. DEMONSTRAÇÃO DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. SUSPENSÃO DE LIMINAR DEFERIDA (DJe de 12/9/17).

[...]

Nesse sentido também foi a manifestação da Procuradoria-Geral da República:

Conforme argumentou o Município agravado, o bloqueio dos recursos vinculados constitucionalmente colocou sob risco programas que garantem o fornecimento de merenda escolar a mais de 18.000 alunos, o custeio de despesas referentes ao transporte escolar, além de recursos destinados ao pagamento de servidores da rede municipal de ensino e à realização de obras para construção de creches e melhorias nas escolas municipais.

Como mencionado, trata-se de recursos com destinação vinculada, advindos de repasse federal e de convênios, sendo que o seu bloqueio coloca o Município sob risco de inadimplência perante a União, o que pode acarretar ainda mais prejuízos às contas públicas municipais. Além disso, são verbas previstas em orçamento e que detêm finalidade específica, de forma que seu desvio para outras finalidades atenta contra sua própria natureza.

14. Com base nas referidas análises, esta Secretaria propôs (peça 34):

a) com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, **conhecer** da presente denúncia, satisfeitos em parte os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determinar à Prefeitura Municipal de Marimondo/AL que:

b.1) com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 90 dias, recomponha à conta específica dos precatórios do Fundef, comprovando ao Tribunal nesse mesmo prazo, do montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao FUNPREMA, referente ao período de abril/2002 e agosto/2006, no valor original de R\$ 2.950.534,17, realizado em 25/9/2019, atualizado monetariamente a partir desta data, uma vez que tal pagamento infringiu o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 dos ADCT da Constituição Federal, e a jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário;

b.2) com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, abstenha-se de efetuar pagamento de honorários advocatícios pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef, empregando os recursos judiciais cabíveis, em caso de destaque, consoante o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 dos ADCT da Constituição Federal e jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 1.518/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman) e do STF (SL 1107/PA e SL 1119/PE), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017 – Plenário;

15. O Exmo. Sr. Ministro Relator, fundado nos argumentos desta Secretaria, assim decidiu monocraticamente (peça 37):

7. Feito o relato, DECIDO.

8. Restou comprovado o pagamento efetivo, em 25/9/2019, de passivos previdenciários com recursos de precatórios do Fundef, no valor de R\$ 2.950.534,17 (peça 28).

9. Em face do aludido pagamento irregular, a proposta da unidade técnica é essencialmente no sentido de o Tribunal determinar ao Município de Maribondo/AL a recomposição dos referidos numerários (com correção monetária desde 25/9/2019) à conta do Fundef, no prazo de 90 dias, sob pena de instauração de tomada de contas especial, conforme estabelece o item 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017 – Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

10. Previamente à apreciação das propostas da SecexEducação, e diante da iminente possibilidade de instauração de tomada de contas especial, julgo pertinente oportunizar à municipalidade realizar a recomposição do valor de R\$ 2.950.534,17 (a serem corrigidos desde 25/9/2019) à conta específica dos precatórios do Fundef, em até 36 parcelas mensais, possibilitando, assim, melhor conformação à realidade orçamentário-financeira da unidade jurisdicionada.

11. Ante o exposto e com fulcro no art. 157 do Regimento Interno, assino prazo de 30 dias à Prefeitura Municipal de Maribondo/AL para que informe a este Relator a opção de recompor o valor de R\$ 2.950.534,17 (a serem corrigidos desde 25/9/2019), em até 36 parcelas, à conta específica dos precatórios do Fundef, em oposição à iminente instauração de tomada de contas especial.

12. Decorrido o prazo de 30 dias, contados da notificação, retornem-se os autos a meu Gabinete.

16. A municipalidade foi oficiada (peças 38 e 40), com efetivo recebimento (peça 39), seguindo-se pedidos de acesso, cópia e prorrogação de prazo (peças 45,46 e 50). Tudo devidamente analisado e deferido (peças 47 e 52).

17. Ao invés de exercer a opção facultada pelo Exmo. Sr. Ministro Relator, o Município de Maribondo, nesta oportunidade representado por sua Prefeita, Sra. Leopoldina Maria de Oliveira Amorim, apresentou pedido de reconsideração (peça 54) da referenciada decisão monocrática (item 15, acima).

EXAMES DE ADMISSIBILIDADE E SUMÁRIO

18. Esta Secretaria apontou o cumprimento dos requisitos normativos, opinando pelo conhecimento da presente Representação, conforme pareceres uniformes às peças 4 e 5.

19. O Exmo. Sr. Relator [de origem], Ministro Raimundo Carreiro, conheceu da representação, consoante despacho de peça 6.

EXAME TÉCNICO

20. Como visto, o Exmo. Sr. Ministro Relator decidiu assinar prazo “à Prefeitura Municipal de Maribondo/AL para que informe a este Relator a opção de recompor o valor de R\$ 2.950.534,17 (a serem corrigidos desde 25/9/2019), em até 36 parcelas, à conta específica dos precatórios do Fundef, em oposição à iminente instauração de tomada de contas especial”.

21. À peça 54 o Município apresenta pedido de reconsideração da decisão acostada à peça 37, o que fez sob os seguintes argumentos:

a) o art. 21 e o art. 22, parágrafo único, da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal consideram como remuneração o total dos pagamentos devidos aos profissionais do magistério, inclusive os encargos sociais incidentes;

b) os termos de ajustamento de conduta, que deram origem aos acordos judiciais firmados em 11/1/2018 e 9/5/2018, fundaram-se nos entendimentos vigentes à época, inclusive no Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário;

c) o repasse foi albergado em acordos homologados por sentenças judiciais. Ademais, sua homologação por sentença, transitada em julgado, obriga as partes, salvo se tornada sem efeito através do ajuizamento de ação rescisória, mas em cujo caso concreto não se enquadram as hipóteses legais de propositura da referida ação;

d) relembra que o repasse também está amparado na Lei Municipal 783/2019;

e) menciona o julgado por este Tribunal no TC 005.575/2019-2, cujos fatos são idênticos aos dos presentes autos, cuja solução dada teria sido no sentido da não recomposição.

22. Anote-se, de saída, que os argumentos elencados nas letras ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’ do item 21, acima, foram devidamente sopesados na instrução anterior (peça 34) e aqui reproduzidos (itens 10 e subitens, 11 e subitens e 12), limitando-se seus efeitos ao afastamento da aplicação de sanções.

23. Quanto à necessária recomposição dos recursos à conta dos precatórios do Fundef (o que não significa a exoneração do dever de quitar passivos previdenciários, mas tão somente fazê-lo com outra fonte de recursos municipais), seus fundamentos podem observados no Acórdão 2.553/2019-TCU-Plenário, Relator o Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, de cujo teor destaca-se:

Sumário

AUDITORIA. PRECATÓRIOS DO EXTINTO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). MUNICÍPIOS DE ALAGOAS. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS E DE RATEIOS AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA AUTUAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. NECESSIDADE DE RECOMPOSIÇÃO DA CONTA ESPECÍFICA DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF. OUTRAS DILIGÊNCIAS. CIÊNCIA AOS DIVERSOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS.

9.1. determinar à unidade técnica que:

9.1.1. constitua processos apartados dos presentes autos, atuando-os como Tomadas de Contas Especiais, ex-vi do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação solidária do gestor signatário do contrato advocatício e dos escritórios/profissionais contratados, adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais, a título de verba honorária de 20% (ou 10%) sobre os benefícios auferidos, com recursos dos precatórios do Fundef para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundeb do Município correspondente ou à conta

corrente específica dos precatórios do Fundef, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

9.1.2. comunique ao Município de Teotônio Vilela acerca da necessidade de imediata recomposição, à conta específica dos precatórios do Fundef, do montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao Instituto de Previdência do Município, referente ao período de 2001 a 2010, no valor original de R\$ 6.384.296,08, realizado em 6/12/2016, atualizado monetariamente a partir desta data, por não ser despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3 e 9.4.2, do Acórdão 1.824/2017 – Plenário;

Voto

[...]

A própria Lei 9.394/1996 lista despesas que não considera de MDE, como o pagamento de docentes, quando em desvio de função, ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 71), o que evidencia a intenção do legislador de considerar como despesa de MDE apenas os pagamentos realizados a profissionais no efetivo exercício de atividade de ensino e, conseqüentemente, contribuindo para a consecução dos objetivos das instituições educacionais.

Nesse sentido, por não contribuir para o alcance dos objetivos das instituições educacionais e, assim, não poder ser considerada despesa de MDE, não é cabível o pagamento de dívidas trabalhistas ou previdenciárias com recursos dos precatórios do Fundef, ainda que originadas na falta de pagamentos salariais de profissionais que estiveram no exercício de atividade de ensino no passado – o que seria apenas uma das hipóteses para o surgimento de passivos trabalhistas ou previdenciários do ente federado. O pagamento de tais obrigações, cuja relevância não está em discussão, deve ser feito com recursos de outras fontes que não o Fundef/Fundeb.

[...]

Em suas conclusões, destacou que os pagamentos de remunerações ordinárias, passivo previdenciário e rateios pelos Municípios fiscalizados neste processo ocorreram antes do Acórdão 2.866/2018 – Plenário, por meio do qual o TCU firmou seu entendimento, e da publicação do Acórdão 1.518/2018 – Plenário, o qual ratificou medida cautelar anteriormente concedida para obstar o pagamento dos profissionais, a qualquer título, com esses recursos até decisão de mérito que viesse a ser proferida.

Além disso, a equipe retratou entendimento divergente do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, o qual permitia, à época dos pagamentos, a utilização dos recursos para pagamento de remuneração dos profissionais da educação.

Dessa forma, propôs a não responsabilização dos gestores por esses pagamentos.

*Acolho esse entendimento apenas em relação ao pagamento de remunerações ordinárias, sobretudo porque, **embora contrarie a melhor interpretação**, a qual prima pela consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais (art. 70, caput, da LDB), **de fato, até o TCU firmar seu entendimento, havia controvérsia quanto à possibilidade desse pagamento, com os recursos dos precatórios, aos profissionais da educação, considerando a literalidade do inciso I, do art. 70, da LDB.***

Quanto ao pagamento de contribuições sociais ao Instituto de Previdência do Município de Teotônio Vilela, referente ao período de 2001 a 2010, no valor de R\$ 6.384.296,08, realizado em 6/12/2016, divirjo da equipe de auditoria para determinar, que, nos termos dos itens 9.2.3 e 9.4.2, do Acórdão 1.824/2017 – Plenário, seja comunicado ao Município a necessidade de imediata recomposição do montante à conta específica dos precatórios do Fundef, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial.

Não há previsão de pagamento de passivos previdenciários no rol previsto no art. 70, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tampouco esse pagamento contribui para o alcance dos objetivos básicos das instituições educacionais, motivo pelo qual deve ser suportado por recursos de outras fontes.

[...]

Ressalto que o Acórdão 2.866/2018 – Plenário não criou nova interpretação cuja aplicação retroativa poderia afrontar o princípio da segurança jurídica. Antes mesmo da referida decisão não era razoável interpretar que tais gastos poderiam ser realizados com os recursos dos precatórios do Fundef, motivo pelo qual a conta específica deve ser reposta com esse valor.

[...]

Muito embora tal acordo tenha sido autorizado por lei municipal, como ressaltado na instrução, a decisão quanto ao rateio dos recursos sem nenhuma contraprestação e desvinculado de nenhum benefício para a educação local foi tomada, em última instância, pelo prefeito à época.

Conquanto o acordo judicial seja de cumprimento obrigatório, sua celebração ocorreu em razão da anuência do gestor municipal, o qual, assim, responsabiliza-se pela destinação acordada com os sindicatos. Diferente seria se tais pagamentos tivessem ocorrido por expressa determinação de magistrado, com força cogente e independente da vontade do prefeito.

(grifos da instrução)

24. *Em complementação, pode-se citar o Acórdão 923/2020–TCU–Plenário, Relator o Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, que vai no mesmo sentido, dele cabendo destacar alguns excertos:*

Relatório

[...]

Pelas discussões e debates travados entre as diversas equipes de auditoria desta Fiscalização e a coordenação, chegou-se ao entendimento de que tal data, qual seja, 20/7/2018 seria o marco temporal delimitador da irregularidade ou não dos pagamentos relativos à subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2017, tendo em vista que, na apreciação conclusiva dos embargos, pelo recente Acórdão 2866/2018-Plenário (Ata 48/2018, Sessão 5/12/2018), o Tribunal manteve o entendimento pela irregularidade de quaisquer pagamentos remuneratórios ao magistério com recursos dos precatórios do Fundef [...]

Nesse diapasão, verifica-se que todos os pagamentos efetuados aos professores, constatados por esta equipe de auditoria no município de Marituba/PA, são anteriores à referida data, não havendo, por via de consequência, como promover a responsabilização por tais despesas, tendo em vista que a matéria tem realmente o condão de suscitar entendimentos diversos, como reconhecido pela Secex Educação na representação em que expedida a cautelar mencionada, o que faz com que o subitem 9.2.1 do Acórdão 2866/2018-Plenário tenha inquestionavelmente efeitos ex nunc.

Voto

[...]

*Com as devidas vênias, discordo do encaminhamento proposto. **Havendo elementos a indicar que os recursos federais recebidos pelo município mediante precatório do Fundef foram aplicados em despesas que não são de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), como exigem os arts. 60, do ADCT, 2º, da Lei 9.424/1996 (Lei do Fundef) e 21, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), o ente receptor dos recursos deve ser comunicado da necessidade de imediata recomposição da conta específica dos precatórios do Fundef, sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.4.2 e 9.4.3, do Acórdão 1824/2017 – Plenário.***

(grifos da instrução)

25. *À derradeira, quanto ao julgado no TC 005.575/2019-2, através do Acórdão 10.632/2019-TCU-Segunda Câmara, destaca-se inicialmente sua parte dispositiva:*

9.1. conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por Fernanda Maria Silva Cavalcanti de Oliveira, prefeita municipal, e Cícero Alberto Ferreira Silva, secretário de Educação;

9.3. dar ciência ao Município de São Luís do Quitunde/AL de que os recursos oriundos dos precatórios do Fundef, além de não estarem submetidos à subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007, não poderão ser utilizados para pagamento de passivos trabalhistas e previdenciários, de remunerações ordinárias ou outras denominações de mesma natureza ou decorrentes destas, pois violam o entendimento firmado no Acórdão 2866/2018-TCU-Plenário;

26. As seguintes passagens permitem aferir a identidade, ou não, do que decidido por este Tribunal no TC 005.575/2019-2:

Relatório

(...)

46. Apesar de a assinatura do TAC ser posterior à decisão cautelar do TCU, o instrumento firmado pelo MPF não contém expressamente a integralidade da decisão orientativa do tribunal, por meio da qual esta Corte de Contas determina que os entes beneficiários dos precatórios se eximam de utilizar tais recursos para o pagamento de pessoal. Além disso, com o texto presente no parágrafo primeiro da Cláusula 3ª, o parquet acaba restringindo o alcance da decisão do TCU ao prever a possibilidade de realização de despesas dessa natureza, desde que em conformidade com alguma das hipóteses mencionadas (peça 24, p. 4):

PARÁGRAFO PRIMEIRO. A não incidência da subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007 não exige o município de utilizar os recursos dos precatórios na valorização do magistério, de forma prospectiva, ou, caso necessário, de forma retroativa, tais como: pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública; adimplemento de passivos trabalhistas da educação, reconhecidos em lei ou por decisão judicial transitada em julgado; pagamento de folhas atrasadas dos profissionais efetivos da educação, referentes a períodos de atuação efetiva, bem como dos contratados e comissionados cujo direito tenha sido reconhecido por decisão judicial; adimplemento de encargos sociais da educação, como contribuições previdenciárias, ainda que tenham sido objeto de parcelamento; eis que todas essas finalidades estão insertas no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 70. L da Lei 9.394/19%. Bem como os decorrentes de decisão judicial atinente a pagamento de salários dos profissionais de educação.

47. Por fim, em decisão definitiva no âmbito do TC Processo 020.079/2018-4, proferida em 5/12/2018, especificamente quanto à matéria da subvinculação prevista no art. 22, caput, da Lei 11.494/2007, in verbis:

‘Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.’, o voto do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues trouxe as seguintes interpretações, resumidamente:

*a) os recursos do Fundeb, incluídos os oriundos da complementação da União, **devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)** para a educação básica pública, conforme os artigos 60 do ADCT, 21 da Lei 11.494/2007 e 2º, da Lei 9.424/1996 (Lei do Fundef, a qual já continha previsão similar) ;*

*b) a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial **afasta a subvinculação** estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007;*

*c) a impossibilidade de utilização dos recursos do Fundef, decorrentes de precatórios judiciais de complementação federal, para pagamentos de **abonos, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários**;*

*d) à impossibilidade de utilização dos recursos do Fundef, decorrentes de precatórios judiciais de complementação federal, para pagamento de **remuneração ordinária dos profissionais do magistério**;*

e) não estão sujeitos ao limite temporal previsto no art. 21 da Lei 11.494/2007.

48. Sendo assim, o referido acórdão firmou entendimento, bem como dirimiu dúvidas que ainda pairavam acerca do que não se consideraria como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de utilização dos recursos de precatórios do Fundef, informando que:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, **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;**

49. Claramente, é possível perceber que a decisão de mérito amplia o leque de ações nas quais os entes beneficiários dos precatórios do Fundef não devem aplicar os recursos. Entretanto, importante destacar que tal decisão data de 5/12/2018, sendo, portanto, posterior às despesas realizadas pela gestão municipal (28/9/2018 a 11/10/2018).

(...)

54. Já no que tange ao pagamento de encargos previdenciários, seja em favor do regime previdenciário próprio ou para o regime geral de previdência social, também sugere-se adotar a tese de que, apesar de tais pagamentos contrariarem recente decisão do TCU, a punibilidade dos agentes públicos seria atenuada em função:

54.1 De na decisão cautelar não haver vedação expressa a esses pagamentos como despesa dentre as quais os entes beneficiários não deveriam realizar, permitindo ser possível uma interpretação diversa daquela firmada e formalizada pelo Acórdão 2866/2018;

54.2 De o TAC ter consignado expressamente que seriam possíveis tais pagamentos;

54.3 De, por ocasião da decisão de mérito, constar, na Declaração de Voto do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, ressalva específica quanto a esse ponto, entendendo ' (...) por lícitos eventuais pagamentos de passivos trabalhistas ou previdenciários, já constituídos em processos judiciais', pois, segundo seu entendimento, tais passivos trabalhistas estariam associados a despesas havidas no passado com manutenção da educação, o que também se aplica aos recursos oriundos dos precatórios em tela que deveriam ter sido disponibilizados no passado e cuja falta provavelmente contribuiu para as dificuldades financeiras que geraram tais dívidas.

55. Dessa forma, por considerar que o pagamento de tais encargos sociais situavam-se numa 'zona cinzenta' e que a decisão cautelar era bastante recente à época de ocorrência dos fatos, aspecto esse reforçado pela interpretação trazida pelo Ministro Benjamin Zymler, por ocasião da discussão de mérito de tais pagamentos, propõe-se que as despesas realizadas nesta rubrica não sejam consideradas ilegais ou contrárias ao interesse público, e, decorrente disso, não sejam aplicadas sanções aos responsáveis.

Voto

7. Estou de acordo com o exame realizado pela SecexEducação e adoto suas análises e conclusões como razões de decidir, bem como acrescento algumas considerações.

8. As despesas cujos pagamentos foram considerados indevidos se referiram à folha de pessoal (R\$ 2.020.964,73), encargos sociais sobre folha de pagamento (R\$ 1.266.731,09) e a retenções de imposto de renda e contribuições previdenciárias sobre folha de pagamento em atraso (R\$ 679.605,40).

9. Primeiramente, registro a existência de termo de ajuste de conduta - TAC firmado entre o Município de São Luís do Quitunde e a Procuradoria da República em Alagoas, em 17/9/2018. O termo exigia o cumprimento das exigências legais na aplicação dos precatórios do Fundef, entretanto, permitia algumas exceções, entre as quais a possibilidade de pagamento de despesas de pessoal, como se depreende do estabelecido na cláusula 3ª, parágrafo primeiro, do termo (peça 20, p.4):

“A não incidência da subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007 não exige o município de utilizar os recursos dos precatórios na valorização do magistério, de forma prospectiva, ou, caso necessário, de forma retroativa, tais como: pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública; adimplemento de passivos trabalhistas da

educação, reconhecidos em lei ou por decisão judicial transitada em julgado; **pagamento de folhas atrasadas** dos profissionais efetivos da educação, referentes a períodos de atuação efetiva, bem como dos contratados e comissionados cujo direito tenha sido reconhecido por decisão judicial; **adimplemento de encargos sociais da educação, como contribuições previdenciárias**, ainda que tenham sido objeto de parcelamento; eis que todas essas finalidades estão insertas no art. 21 da Lei 11494/2007 e no art. 70, I, da Lei 9.394/1996, bem como os decorrentes de decisão judicial atinente a pagamento de salários dos profissionais de educação.” (destaquei)

10. O TAC dava respaldo ao uso dos recursos para pagamento de pessoal e contribuições previdenciárias, em desacordo com a orientação do TCU, expedida cautelarmente em julho de 2018, e, assim, a coexistência de comandos opostos colocou os responsáveis em certa insegurança jurídica. Portanto, considero razoável acatar seus argumentos quanto a afirmar que buscaram adequar-se ao acordado no TAC, por se tratar de instrumento idôneo para orientar suas condutas.

11. O texto do termo de ajustamento não estabeleceu regra específica quanto ao uso dos recursos em despesas relacionadas a imposto de renda. Sobre esse ponto a unidade instrutiva entendeu não haver tanta relevância, uma vez que o imposto retido se trata de receita do município, por força do art. 158, I, da Constituição Federal, e por isso se mantém nos cofres do ente federado que o reteve, sem ter ocorrido, de fato, desembolso. Não estou plenamente de acordo com essa linha de argumentação, pois a movimentação financeira decorrente da retenção do imposto tem o efeito direto de alterar-lhe a destinação, e é exatamente este o cerne da discussão em tela.

12. De todo modo, é possível ainda considerar que, até a prolação do Acórdão 2866/2018-TCU-Plenário, não estavam completamente esclarecidas as condições sob as quais os recursos poderiam ser aplicados. Espera-se que, doravante, o município atenda completamente às orientações do Tribunal. Todavia, em relação às despesas realizadas antes de exarado o acórdão e em vista de não se ter registro de desvios ou malversação, não caberiam sanções aos responsáveis.

13. Assim, na mesma linha da opinião da unidade instrutiva, apesar de terem ocorrido pagamentos em oposição às orientações do TCU, pode-se presumir a boa-fé dos agentes envolvidos, em razão de haverem buscado aderência ao que havia sido acordado no termo de ajustamento. Portanto, mesmo reconhecendo, no mérito, a procedência dos fatos trazidos pela representante, em relação à responsabilização dos agentes envolvidos, não deverão ser gerados efeitos sancionatórios, o que apenas torna esta representação parcialmente procedente.

27. Bem vistas as coisas, não há completa identidade. Como visto, o decidido através do Acórdão 10.632/2019-TCU-Segunda Câmara refere-se a despesas realizadas em 28/9/2018 e 11/10/2018, portanto antes da decisão definitiva adotada no TC 020.079/2018-4, quando a matéria foi consolidada (em 5/12/2018). Aqui, ao contrário, em que pese os TAC's (9/5/2018 e 11/1/2018 – peças 9 e 10, respectivamente) e as sentenças homologatórias (6 e 9/8/2018) serem anteriores à decisão definitiva adotada no TC 020.079/2018-4 (em 5/12/2018), o fato é que a quitação dos débitos deu-se em 25/9/2019, portanto, muito depois do entendimento cautelar que esclareceu ser vedado o pagamento de passivos previdenciários (em 20/7/2018), depois definitivamente confirmado em 5/12/2018 (TC 020.079/2018-4).

28. Ademais, não se está aqui pugnando pelo descumprimento do acordo judicial, mas tão somente a recomposição, pela própria municipalidade, dos valores à conta dos precatórios do Fundef, sem aplicação de sanções.

29. Por fim, situação similar foi debatida quando do Acórdão 2.553/2019-TCU-Plenário (vide item 23, desta instrução), constando da parte dispositiva do referido decisum a necessidade de recomposição.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

30. Em consulta ao sítio deste TCU, não foram encontrados óbices ao prosseguimento das apurações, notadamente a ocorrência das denominadas conexão e continência ou de coisa julgada administrativa (matéria já apreciada em sua concretude e extensão), o que exigiria a proposição de

remessa preliminar ao MPTCU.

CONCLUSÃO

31. A denúncia versa sobre a aplicação de recursos oriundos de precatórios do Fundef para pagamento de dívidas previdenciárias com o RPPS do Município de Maribondo/AL, no valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais). A denúncia já foi conhecida pelo relator, conforme despacho acostado à peça 6.
32. Saneados os autos, verifica-se que, de fato, foram efetivamente pagos, em 25/9/2019, passivos previdenciários com recursos de precatórios do Fundef, no valor de R\$ 2.950.534,17 (peça 28).
33. Há iminente risco (por não estar vedado nos TAC's e pela sentença, embora apelada, ter admitido a despesa como lícita) de pagamento de honorários advocatícios com recursos de precatórios do Fundef, uma vez que havia saldo de mais de R\$ 15 milhões na conta específica.
34. Feita a análise do contexto jurisprudencial presente e da complexidade da compreensão da matéria, tem-se presentes no caso concreto dificuldades reais, circunstâncias práticas limitadoras da ação do agente e circunstâncias atenuantes, notadamente para efeitos sancionatórios. Nesse sentido, não será proposto o prosseguimento destes autos para fins sancionatórios.
35. Proposta determinação de recomposição dos valores à conta dos precatórios do Fundef, optou o Exmo. Sr. Relator Raimundo Carreiro dar ao Município a opção de fazê-lo voluntariamente de modo parcelado.
36. Ao contrário, a municipalidade optou por formular pedido de reconsideração, cujos argumentos foram detalhados na presente instrução.
37. Por fim, ausentes elementos de direito caracterizadores da regularidade das despesas, presentes apenas excludentes de culpabilidade para fins sancionatórios, a solução proposta adota o quanto promovido pelos Acórdãos TCU 2.553/2019 e 923/2020, ambos do Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- a) com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, **conhecer** da presente denúncia, satisfeitos em parte os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;
 - b) determinar à Prefeitura Municipal de Maribondo/AL que:
 - b.1) com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 90 dias, recomponha à conta específica dos precatórios do Fundef, comprovando ao Tribunal nesse mesmo prazo, o montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao FUNPREMA, referente ao período de abril/2002 e agosto/2006, no valor original de R\$ 2.950.534,17, realizado em 25/9/2019, atualizado monetariamente a partir desta data, uma vez que tal pagamento infringiu o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal, e a jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário;
 - b.2) com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, abstenha-se de efetuar pagamento de honorários advocatícios pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef, empregando os recursos judiciais cabíveis, em caso de destaque, consoante o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 dos ADCT da Constituição Federal e

jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 1.518/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman) e do STF (SL 1107/PA e SL 1119/PE), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017 – Plenário;

c) informar ao denunciante e ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

3. Mediante despacho à peça 58, solicitei a oitiva do Ministério Público de Contas para pronunciamento sobre as análises e proposta de encaminhamento da SecexEducação, “especialmente quanto aos efeitos, no caso concreto, dos termos de ajustamento de conduta informados nos autos”.

4. Em vista disso, o *Parquet* especializado, representado no feito pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, emitiu o parecer à peça 59, de 32 laudas (coligido em anexo), com a seguinte proposição, lavrada com pontuais ajustes em relação à proposta da unidade técnica:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO DO MPTCU

Em face do exposto, o Ministério Público de Contas adere, no essencial, à proposição da SecexEducação (peças 55 e 56, sigilosas) e, em atenção à oitiva solicitada por Vossa Excelência (peça 58, sigilosa), opina no sentido de o Tribunal:

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determinar ao município de Maribondo/AL que:

b.1) com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, no prazo de 90 dias, recomponha à conta específica dos precatórios do Fundef, comprovando ao Tribunal nesse mesmo prazo, o montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao Fundo Previdenciário do Município de Maribondo (Funprema, CNPJ 05.128.610/0001-99), referente ao período de abril/2002 a agosto/2006, no valor original de R\$ 2.950.534,17, atualizado monetariamente a partir de 27/9/2019 (data do pagamento indevido, peça 27, pp. 40/1), uma vez que tal pagamento infringiu o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal, e a jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário;

b.2) com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, abstenha-se de efetuar pagamento de honorários advocatícios, pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef, em limite superior ao valor dos juros moratórios, empregando os recursos judiciais cabíveis, em caso de destaque, consoante o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal e a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 1.518/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman) e do STF (SL 1107/PA, SL 1119/PE e ADPF 528), sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017 – Plenário;

c) informar o denunciante e o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

d) levantar o sigilo das peças que integram estes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 55 da Lei 8.443/1992 e 236 do Regimento Interno/TCU, bem como dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014.

5. Segue-se o parecer do Parquet especializado:

PARECER DO MPTCU (peça 59) – Proc. Júlio Marcelo de Oliveira

Estes autos tratam de denúncia apresentada ao TCU em 20/11/2019 (peça 1, sigilosa) acerca de possíveis pagamentos indevidos de dívidas previdenciárias no âmbito do município de Maribondo/AL, relativas ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores - RPPS, abrangendo o período de abril/2002 a agosto/2006, visto que os dispêndios seriam custeados por recursos da conta específica dos precatórios do então Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com fundamento no Projeto de Lei Municipal (PLM) 14, de 23/9/2019, que previa autorização para abertura de crédito adicional especial, no valor de R\$ 3.000.000,00, ao orçamento municipal então vigente.

Na Mensagem 14/2019, que encaminhou o Projeto de Lei Municipal 14/2019, constou a motivação a seguir (peça 1, sigilosa, p. 3, grifos acrescidos):

“A abertura do crédito especial se faz necessária para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Educação, e será utilizado exclusivamente no pagamento das contribuições previdenciárias dos servidores da educação básica, ativos e efetivos, abrangendo o período de abril de 2002 a agosto de 2006, relativo ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores - RPPS, em conformidade com o disposto nas Leis Federais n.º 9.394/1996 e 11.494/2007, cumprindo ainda o que ficou acordado com o Ministério Público Federal e homologado pela Justiça Federal [sentenças às peças 11 e 31] na cláusula 3ª, § 1º, do Termo de Ajuste de Conduta – TAC [peças 9 e 10], nas ações judiciais n.º 0806992-28.2017.4.05.8000 e 0802824-46.2018.4.05.8000, que tramitaram na Seção Judiciária de Alagoas.

Esclarecemos, ainda, que os recursos financeiros para atender a essas necessidades já se encontram à disposição da Secretaria Municipal de Educação e são oriundos dos precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) [fonte dos recursos para a abertura do crédito especial: 0095 – Fundef – Precatórios, destinação: amortização da dívida previdenciária do RPPS, peça 1, sigilosa, p. 5].

Conforme voto condutor do Acórdão 618/2020-Plenário (TC 038.355/2019-1), os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) estão previstos no § 6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e permitem que “os órgãos públicos ajustem com o particular um acordo para impedir ou cessar, mediante cominação, a continuidade de uma situação irregular na prestação de determinado serviço. Ou seja, trata-se de acordo excepcional, substitutivo ou suspensivo de um procedimento administrativo sancionador, que visa a tutelar direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos”.

Celebrados com o objetivo específico de quitar passivos previdenciários com profissionais da educação básica, os Termos de Ajustamento de Conduta de que tratam estes autos assim previam:

I - PJe 0806992-28.2017.4.05.8000, TAC assinado em 11/1/2018 (peça 10, grifou-se, ausência de previsão expressa de pagamento de passivos previdenciários) **e homologado judicialmente em 9/5/2018** (peça 11):

“Considerando que o plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Cíveis Originárias (ACOs) 648, 660, 669 e 700, bem como o plenário do Tribunal de Contas da União no julgamento da TC 005.506/2017-4, Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017, assentaram o entendimento de que os valores pagos pela União, através de precatório judicial, de complementação do FUNDEF, recebidos retroativamente, deverão ser destinados exclusivamente à educação;

Considerando o disposto no art. 90 da Lei 8.078/1990 (CDC), do art. 21 da Lei 7.347/1985 (LACP) e do art. 487, III, da Lei 13.105/2015 (CPC), o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e a PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIBONDO/AL, representada, neste ato, pelo Prefeito LEOPOLDO CESAR AMORIM PEDROSA, firmam o presente TERMO DE ACORDO JUDICIAL, a ser submetido à homologação judicial, nos seguintes moldes:

CLÁUSULA 1ª. O Município obriga-se a aplicar a integralidade dos valores do precatório judicial acima identificado [registrado sob o número 0284279-94.2016.4.05.0000 (PRC 143488-AL)] exclusivamente na destinação prevista no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 60 do ADCT da CF/1988, isto é, exclusivamente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

CLÁUSULA 2ª. O Município obriga-se a se abster de utilizar os recursos no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, considerando para fins de definição dos ‘profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública’ o disposto no art. 22, parágrafo único, II e III da Lei 11.494/2007.

CLÁUSULA 3ª. A natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial e pagos pelo precatório em referência afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007, obrigando-se o Município a se abster de efetuar rateio, divisão, repartição, etc. dos valores do precatório entre os profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública com o escopo de se atingir o patamar mínimo de 60%, mesmo que exista Lei Municipal prevendo o aludido rateio.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. A não incidência da subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007 não impede a utilização dos recursos do precatório para, caso necessário, complementar o pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, pois que tal finalidade está inserta no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 70 da Lei 9.394/1996.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Qualquer criação ou expansão de gasto com remuneração dos profissionais do magistério deve obedecer estritamente aos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente os arts. 15, 16 e 21, no sentido de que tal despesa deve ser acompanhada de estudos sobre o impacto orçamentário-financeiro e compatibilidade com as leis orçamentárias, inclusive com o plano plurianual, obrigando-se o Município a não considerar os montantes extraordinários do precatório como receita ordinária para fins de criação ou expansão de gasto com remuneração dos profissionais do magistério.”

II - PJe 0802824-46.2018.4.05.8000, TAC assinado em 9/5/2018 (peça 9, grifou-se, previsão expressa, no Parágrafo Primeiro da Cláusula 3ª, de pagamento de passivos previdenciários) e homologado judicialmente em 6/8/2018 (peça 31):

“Considerando que o plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Cíveis Originárias (ACOs) 648, 660, 669 e 7002, bem como o plenário do Tribunal de Contas da União no julgamento da TC 005.506/2017-4, Acórdãos nº 1824/2017 e nº 1962/2017, assentaram o entendimento de que os valores pagos pela União, através de precatório judicial, de complementação do FUNDEF, recebidos retroativamente, deverão ser destinados exclusivamente à educação;

Considerando o disposto no art. 90 da Lei 8.078/1990 (CDC), do art. 21 da Lei 7.347/1985 (LACP) e do art. 487, III, da Lei 13.105/2015 (CPC) o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e a PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIBONDO/AL, representada neste ato, pelo Prefeito LEOPOLDO CESAR AMORIM PEDROSA, firmam o presente TERMO DE ACORDO JUDICIAL, a ser submetido à homologação judicial, nos seguintes moldes. CLÁUSULA 1ª. O Município obriga-se a aplicar a integralidade dos valores do precatório judicial acima identificado [registrado sob o número 0294767-74.2017.4.05.0000 (PRC 159049-AL)] exclusivamente na destinação prevista no art. 213 da Lei 11.494/2007 e no art. 604 do ADCT da CF/1988, isto é, exclusivamente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

PARÁGRAFO ÚNICO. A obrigação acima não abrange eventual parcela relativa a honorários advocatícios contratuais, desde que tenham sido objeto de destaque no precatório mencionado, uma vez que não pode ser transacionada por se tratar de direito de terceiros não integrantes do presente acordo, de modo que a questão controvertida terá seu curso na ação civil pública epigrafada.

CLÁUSULA 2ª. O Município obriga-se a se abster de utilizar os recursos no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, considerando para fins de definição dos ‘profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública’ o disposto no art. 22, parágrafo único, II e III, da Lei 11.494/2007.

CLÁUSULA 3ª. A natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial e pagos pelo precatório em referência afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007, obrigando-se o Município a se abster de efetuar rateio, divisão, repartição, etc. dos valores do precatório entre os profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública com o escopo de se atingir o patamar mínimo de 60%, mesmo que exista Lei Municipal prevendo o aludido rateio.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. A não incidência da subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007 não impede a utilização dos recursos do precatório para, caso necessário, complementar o pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública, ou mesmo o adimplemento de passivos trabalhistas e contribuições previdenciárias em atraso, reconhecidos em lei ou por decisão judicial transitada em julgado, pois que tal finalidade está inserta no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 70 da Lei 9.394/1996.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Qualquer criação ou expansão de gasto com remuneração dos profissionais da educação deve obedecer estritamente aos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente os arts. 15, 16 e 21, no sentido de que tal despesa deve ser acompanhada de estudos sobre o impacto orçamentário-financeiro e compatibilidade com as leis orçamentárias, inclusive com o plano plurianual, obrigando-se o Município a não considerar os montantes extraordinários do precatório como receita ordinária para fins de criação ou expansão de gasto com remuneração dos profissionais da educação, podendo ser utilizado o recurso

para garantir a progressão funcional prevista no plano de cargos e carreiras da educação, respeitada a data-base.”

De acordo com o parecer técnico emitido em 23/9/2019 no âmbito do Fundo Previdenciário do Município de Maribondo (Funprema), CNPJ 05.128.610/0001-99 (peça 12, pp. 5/6):

a) a Secretaria Municipal de Educação deixou de efetuar o repasse da parte “servidor” e “patronal” no período de 04/2002 a 08/2006 nos valores abaixo discriminados, os quais foram inclusos nos termos de parcelamento 02/2009 e 03/2009 do CADPREV INTRA, sendo devidamente atualizados pelo “INPC + 05% de juros simples”, com base nos “mesmos índices utilizados nos parcelamentos”:

TIPO DE PARCELAMENTO	VALORES APURADOS (R\$)	VALORES ATUALIZADOS PELOS ÍNDICES DOS PARCELAMENTOS (R\$)
<i>PATRONAL</i>	<i>459.410,78</i>	<i>2.023.857,62</i>
<i>SERVIDOR</i>	<i>155.641,42</i>	<i>714.880,67</i>
TOTAL	615.052,20	2.738.738,29

b) os valores repassados ao Funprema no período de 04/2002 a 08/2006, que estão inclusos nos termos de parcelamento 02/2009 e 03/2009 (peça 26, pp. 1/3 e 40/2) e demonstrados nas auditorias, totalizam R\$ 2.738.738,29, devidamente atualizados, conforme Demonstrativo Consolidado de Parcelamento (DCP) do Ministério da Previdência (peça 25, pp. 50/4, e peça 26, pp. 35/9);

c) as guias dos parcelamentos devidamente corrigidas para que sejam efetuados os pagamentos alcançam o montante de R\$ 2.950.534,17.

O PLM 14/2019 foi convertido na Lei Municipal 783, de 25/9/2019, que autorizou a abertura de crédito adicional especial no valor de R\$ 3.000.000,00 (peça 27, pp. 30/3, e peça 29).

O repasse dos recursos no montante de R\$ 2.950.534,17 da conta de precatórios de titularidade do município para a conta do Fundo Previdenciário do Município de Maribondo foi efetuado no dia 27/9/2019, por ordem do prefeito Leopoldo César Amorim Pedrosa, gestão 2017/2020 (peça 27, pp. 34 e 38/41, e peças 28 a 30).

Após instruções preliminares (peças 4, 5, 34 e 35) a cargo da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e diligência à prefeitura (peça 7), cuja resposta consta da peça 8, o Ministro Raimundo Carreiro, então relator do feito, mediante despacho exarado em 3/2/2021 (peça 37):

a) concluiu que restara comprovado o pagamento efetivo, em 25/9/2019, de passivos previdenciários com recursos de precatórios do Fundef, no valor de R\$ 2.950.534,17 (peça 28);

b) anotou que, em face do aludido pagamento irregular, a proposta da unidade técnica era essencialmente no sentido de o Tribunal determinar, ao Município de Maribondo/AL, a recomposição dos referidos numerários (com correção monetária desde 25/9/2019) à conta do Fundef, no prazo de 90 dias, sob pena de instauração de tomada de contas especial, conforme estabelece o item 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017 – Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues;

c) ante a iminente possibilidade de instauração de TCE, julgou pertinente oportunizar à municipalidade que realizasse a recomposição do valor de R\$ 2.950.534,17 (a serem corrigidos desde 25/9/2019) à conta específica dos precatórios do Fundef, em até 36 parcelas mensais, possibilitando, assim, melhor conformação à realidade orçamentário-financeira da unidade jurisdicionada;

d) nesse contexto, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno, assinou prazo de 30 dias à Prefeitura Municipal de Maribondo/AL para que informasse àquele relator a opção de recompor o

valor de R\$ 2.950.534,17 (a serem corrigidos desde 25/9/2019), em até 36 parcelas, à conta específica dos precatórios do Fundef, em oposição à iminente instauração de tomada de contas especial;

e) determinou que, decorrido o prazo de 30 dias, contados da notificação, os autos retornassem àquele gabinete.

Notificado (peças 40 e 49), o município compareceu aos autos, em 21/6/2021, reiterando parte dos argumentos esposados à peça 8 e alegando, em síntese, que (peça 54):

a) o item 9.2.2.2 do Acórdão 1.824/2017-Plenário, no qual se fundou a decisão do Ministro Carreiro, é enfático ao estabelecer que a utilização dos recursos oriundos do Fundef tenha destinação exclusiva, conforme disposto no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);

b) de acordo com o art. 70 da Lei 9.394/1996, consideram-se como manutenção e desenvolvimento do ensino, dentre outras, as despesas com remuneração dos profissionais da educação;

c) com efeito, a Lei 11.494/2007 (art. 22, parágrafo único, inciso I) ampliou o conceito, considerando como “remuneração” o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério, inclusive os encargos sociais incidentes;

d) os acordos judiciais firmados em 11/1/2018 e 9/5/2018, entre o Ministério Público Federal e o Município de Maribondo/AL, fundaram-se, inclusive, no Acórdão 1.824/2017 – Plenário;

e) o repasse dos numerários devidos ao Instituto de Previdência de Maribondo [Funprema] relativos aos encargos previdenciários dos profissionais do magistério, devidamente apurados em auditoria realizada pelos Auditores Fiscais da Secretaria da Receita Federal, está amparado pela legislação vigente à sua época, não evidenciando qualquer irregularidade na conduta do agente público;

f) ademais, o repasse foi albergado em acordos homologados por sentenças judiciais e firmados no âmbito das ações civis públicas movidas pelo MPF (processos 0806992-28.2017.4.05.8000 e 0802824-46.2018.4.05.8000, em trâmite perante, respectivamente, a 13ª Vara Federal e a 3ª Vara Federal, ambas da Seção Judiciária do Estado de Alagoas), cujo objetivo foi garantir a aplicação integral desses recursos na educação básica municipal;

g) a homologação por sentença do Termo de Ajuste de Conduta celebrado entre o município e o MPF tem força de lei entre as partes, nos termos dispostos nos arts. 502 e 503 do Código de Processo Civil (CPC):

“Art. 502. Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso.

Art. 503. A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida.”

h) diante do trânsito em julgado da sentença, o único remédio jurídico previsto no ordenamento pátrio seria a sua rescisão mediante o manejo de ação rescisória, desde que cumpridos os pressupostos de admissibilidade contidos no art. 966 do CPC, o que não é o caso dos presentes ajustes, por não se enquadrarem em nenhuma das hipóteses legais;

i) o repasse dos numerários ao Instituto de Previdência só se efetivou com autorização legislativa, mediante a aprovação de projeto de lei enviado à Câmara Municipal de Vereadores, que depois foi sancionado na Lei Municipal 783/2019, constante destes autos;

j) por outro norte, na representação de que trata o TC 005.575/2019-2, em que foi relatora a Min. Ana Arraes (data do julgamento: 22/10/2019), a Segunda Câmara do TCU [na verdade, a unidade técnica do TCU], ao apreciar idênticos fatos ocorridos no Município de São Luiz do Quitunde/AL [pagamentos realizados, na vigência de termo de ajuste de conduta, com recursos provenientes de precatórios relativos à complementação do Fundef], assim concluiu, verbis [Acórdão 10.632/2019-Segunda Câmara]:

“51. Em que pese o pagamento de vencimentos ao pessoal do magistério ou a quaisquer outros servidores não pudesse ter sido realizado, quando se adota como critério a decisão cautelar do TCU, o TAC firmado pela municipalidade, posterior à decisão cautelar, contém autorização para a realização de pagamentos dessa natureza, tanto da folha atrasada quanto da folha normal/ordinária. Sendo assim, presume-se que a gestão municipal aspirou proceder corretamente, já que o documento de compromisso firmado era revestido de fidedignidade aos pressupostos normativos então em vigor.

52. Convém destacar também que, ao longo dos anos, se formou nesta Corte de Contas reiterada linha jurisprudencial que não considera débito a comprovada aplicação de recursos federais repassados a entes federados nas hipóteses de desvio de objeto, oscilando, porém, quanto à aplicação de pena ao gestor que praticou o ato irregular (entre tantos, os Acórdãos 1.482/2005, 1.518/2008, 7.830/2010 – Primeira Câmara, Acórdãos 1.541/2007 e 2.332/2011 – Plenário, Acórdãos 3.165/2009, 3.601/2017 e 2.870/2018 – Segunda Câmara).

53. Desse modo, apesar de a realização destes pagamentos, por si só, se configurar uma irregularidade, se analisadas apenas sob a luz das orientações desta Corte de Contas, propor-se-á que se presuma a boa-fé dos responsáveis, não se lhes aplicando penalidades, visto que, como alegam em suas respectivas razões de justificativas, agiram em conformidade com os ditames estabelecidos pelo TAC, pagando remunerações em atraso dos profissionais do magistério, referentes aos meses de julho, agosto e setembro/2018 (peça 1, p. 71-182), sendo tais pagamentos autorizados pelo instrumento (item 43).

54. Já no que tange ao pagamento de encargos previdenciários, seja em favor do regime previdenciário próprio ou para o regime geral de previdência social, também sugere-se adotar a tese de que, apesar de tais pagamentos contrariarem recente decisão do TCU, a punibilidade dos agentes públicos seria atenuada em função:

54.1 De, na decisão cautelar, não haver vedação expressa a esses pagamentos como despesa dentre as quais os entes beneficiários não deveriam realizar, permitindo ser possível uma interpretação diversa daquela firmada e formalizada pelo Acórdão 2866/2018;

54.2 De o TAC ter consignado expressamente que seriam possíveis tais pagamentos;

54.3 De, por ocasião da decisão de mérito, constar, na Declaração de Voto do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, ressalva específica quanto a esse ponto, entendendo ‘(...) por lícitos eventuais pagamentos de passivos trabalhistas ou previdenciários, já constituídos em processos judiciais’, pois, segundo seu entendimento, tais passivos trabalhistas estariam associados a despesas havidas no passado com manutenção da educação, o que também se aplica aos recursos oriundos dos precatórios em tela, que deveriam ter sido disponibilizados no passado e cuja falta provavelmente contribuiu para as dificuldades financeiras que geraram tais dívidas.

55. Dessa forma, por considerar que o pagamento de tais encargos sociais situava-se numa ‘zona cinzenta’ e que a decisão cautelar era bastante recente à época de ocorrência dos fatos, aspecto esse reforçado pela interpretação trazida pelo Ministro Benjamin Zymler, por ocasião da discussão de mérito de tais pagamentos, propõe-se que as despesas realizadas nesta rubrica não sejam consideradas ilegais ou contrárias ao interesse público, e, decorrente disso, não sejam aplicadas sanções aos responsáveis.”

k) diante das razões expostas, o município requer a reconsideração da decisão que determinou a recomposição dos referidos numerários à conta do Fundef, para reconhecer a regularidade do repasse ao Instituto de Previdência de Maribondo/AL, nos termos do entendimento esposado pelo Min. Benjamin Zymler no item 55 da decisão acima colacionada, de que os encargos

sociais se situavam numa “zona cinzenta” e que a decisão cautelar era bastante recente à época de ocorrência dos fatos.

Vossa Excelência solicita (peça 58, sigilosa) o pronunciamento do Ministério Público de Contas da União acerca das análises e da proposta da SecexEducação constantes da instrução à peça 55 (sigilosa), de outubro/2021, cujo encaminhamento sugerido pela unidade técnica especializada é o seguinte (grifos originais):

- “a) com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, **conhecer** da presente denúncia, satisfeitos em parte os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;*
- b) determinar à Prefeitura Municipal de Maribondo/AL [Maribondo/AL] que:*
- b.1) com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 90 dias, recomponha à conta específica dos precatórios do Fundef, comprovando ao Tribunal nesse mesmo prazo, do montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao FUNPREMA [Fundo Previdenciário do Município de Maribondo], referente ao período de abril/2002 e agosto/2006 [de abril/2002 a agosto/2006], no valor original de R\$ 2.950.534,17, realizado em 25/9/2019 [27/9/2019, peça 27, pp. 40/1], atualizado monetariamente a partir desta data, uma vez que tal pagamento infringiu o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal, e a jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário;*
- b.2) com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, abstenha-se de efetuar pagamento de honorários advocatícios pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef, empregando os recursos judiciais cabíveis, em caso de destaque, consoante o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal e jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 1.518/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman) e do STF (SL 1107/PA e SL 1119/PE), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017 – Plenário [ver recente julgamento do STF, em 18/3/2022, na ADPF 528];*
- c) informar ao denunciante e ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*
- d) **arquivar** o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III [inciso V], do Regimento Interno do Tribunal.”*

Especialmente, Vossa Excelência requer a manifestação do MP de Contas “quanto aos efeitos, no caso concreto, dos termos de ajustamento de conduta informados nos autos”.

II

Com a redação dada pela Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), a Lei da Ação Civil Pública estabeleceu a possibilidade de os órgãos públicos legitimados, entre os quais o Ministério Público, tomarem “dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985).

Consoante informações disponíveis no portal do Ministério Público Federal¹:

“O termo de ajustamento de conduta é um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo. Este instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial.”

No sítio do Conselho Nacional do Ministério Público, no glossário, as informações são as seguintes²:

“Termo de Ajustamento de Conduta

Instrumento extrajudicial por meio do qual as partes se comprometem, perante os procuradores da República, a cumprirem determinadas condições, de forma a resolver o problema que estão causando ou a compensar danos e prejuízos já causados. O TAC antecipa a resolução de problemas de uma maneira mais rápida e eficaz do que se o caso fosse a juízo. Se a parte descumprir o acordado no TAC, o procurador da República pode entrar com pedido de execução, para o juiz obrigá-lo a cumprir o determinado no documento.”

Nessa linha, “o Termo de Ajustamento de Conduta é o ato jurídico pelo qual a pessoa interessada, seja na prevenção de conflito significativo de interesses de natureza difusa, seja reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende ou pode ofender interesse difuso ou coletivo, assume perante o agente tomador legitimado a requerer a tutela judicial do conflito, o compromisso de reparar, mitigar ou compensar a ofensa, eliminar ou reduzir o risco, através da adequação de seu comportamento às exigências legais, mediante a formalização de termo com força de título executivo extrajudicial. O TAC, portanto, tem como objetivo de que uma das partes se adeque a determinadas condições, dentro de parâmetros legais aplicáveis”³.

Em havendo descumprimento do TAC, alguns desfechos são possíveis, a saber⁴:

a) protesto em cartório extrajudicial;

b) execução judicial, oportunidade em que “o Ministério Público recorre ao Judiciário para que este determine o cumprimento das obrigações, adequação à legislação vigente ou pagamento do dano causado. Há ainda a possibilidade de impor sanção ainda mais severa do que a acordada por meio do TAC, o que causará mais prejuízo à própria empresa”.

Conforme precedente do Superior Tribunal de Justiça:

“3. O Ministério Público pode - e deve - notificar, a qualquer momento, o compromissário para que demonstre o cabal cumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado, evitando assim a figura do ‘TAC órfão’ (ou ‘para inglês ver’), infelizmente tão comum em todas as áreas do Direito. Sem dúvida, facilita a fiscalização do avençado a inclusão de cláusula expressa no próprio acordo, prescrevendo prestação de contas periódica e final da execução das obrigações de dar, fazer e não fazer

¹ <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/termos-de-ajustamento-de-conduta>. Acesso em: 22 mar. 2022.

² <https://www.cnmp.mp.br/portal/glossario/7763-termo-de-ajustamento-de-conduta?highlight=WyJ0ZXJtbyIsImFqdXN0YXW1lbnRvIiwuY29uZHV0YSIsImFqdXN0YXW1lbnRvIGNvbmR1dGEiXQ=>. Acesso em 22 mar. 2022.

³ <https://greensaopaulo.com.br/termo-de-ajuste-de-conduta-tac-descumprimento/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

⁴ <https://greensaopaulo.com.br/termo-de-ajuste-de-conduta-tac-descumprimento/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

estatuídas. De toda sorte, com cláusula expressa ou não nesse sentido, é ônus inafastável do infrator comprovar, inclusive judicialmente, a implementação integral das obrigações assumidas em TAC ou em documento assemelhado.” (REsp 1830247, Decisão: 2/3/2021, DJe 17/12/2021)

Ainda de acordo com outros precedentes do STJ:

“5. O descumprimento do TAC enseja a sua execução imediata, tendo em vista o fato de constituir título executivo extrajudicial.” (AgInt no AREsp 1405503, Decisão: 18/2/2020, DJe 4/3/2020)

“3. As cláusulas de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, ou de documento assemelhado, devem ser adimplidas fielmente e de boa-fé, incumbindo ao degradador a prova da satisfação plena das obrigações assumidas. A inadimplência, total ou parcial, do TAC dá ensejo à execução do avençado e das sanções de garantia. (...)

4. Uma vez celebrado, e cumpridas as formalidades legais, o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC constitui ato jurídico perfeito, imunizado contra alterações legislativas posteriores que enfraqueçam as obrigações ambientais nele estabelecidas. Deve, assim, ser cabal e fielmente implementado, vedado ao juiz recusar sua execução, pois do contrário desrespeitaria a garantia da irretroatividade da lei nova, prevista no art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942). Precedentes do STJ.” (REsp 1802754, Decisão: 8/10/2019, DJe 11/9/2020)

“5. Quanto à inexigibilidade do título executivo extrajudicial decorrente do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre as partes, a Corte de origem, após ampla análise do conjunto fático-probatório, concluiu pela inexistência de qualquer atenuante ao descumprimento do dever de proceder à averbação da reserva legal no CAR no prazo pactuado no TAC, ou seja, não vislumbrou caso fortuito ou força maior, nem culpa de terceiros, nos termos do seguinte excerto (fl. 291). Assim, tem-se que a revisão da compreensão a que chegou o Tribunal de origem sobre a questão demanda o reexame dos fatos e provas constantes nos autos, o que é vedado no âmbito do recurso especial. Incide ao caso a Súmula 7/STJ.” (AgInt no REsp 1583553, Decisão: 26/8/2019, DJe 28/8/2019)

“3. Consoante o disposto no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985, c/c o art. 585, VIII, do Código de Processo Civil [de 1973, Lei 5.869], o Termo de Ajustamento de Conduta possui eficácia de título executivo. Uma vez celebrado livre e conscientemente (sem necessidade que o faça prazerosamente), não cabe à Administração Pública, em seguida, alegar, para não cumpri-lo, discricionariedade ou invasão na esfera de competência política, tanto mais quando tiver por objeto incumbências estatais prescritas na Constituição e nas leis. Portanto, sendo o TAC legal, válido e com força de título executivo, deve, como boa-fé, ser rigorosa e integralmente cumprido, aplicando-se as sanções nele previstas para inadimplemento total ou parcial, cabendo ao juiz modificar o valor ou periodicidade da multa, se insuficiente ou excessiva (CPC, art. 461, § 6º).” (REsp 1559180, Decisão: 19/3/2019, DJe 8/9/2020)

“4. Por fim, o acórdão recorrido está de acordo com a jurisprudência do STJ no sentido de que o descumprimento de compromisso de ajustamento de conduta celebrado com o Ministério Público viabiliza a execução da multa nele prevista. A propósito: AgRg no AREsp 154.381/MG, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 13.11.2013; e

REsp 443.407/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, DJ 25.4.2006.” (REsp 1755146, Decisão: 18/9/2018, DJe 17/12/2018)

“3. O Termo de Ajustamento de Conduta é título executivo extrajudicial, conforme dispõe o art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985, e o seu descumprimento permite ajuizar Ação de Execução. Contudo, o Ministério Público pode optar por homologar judicialmente o acordo entabulado no TAC, art. 475-N, V, do CPC [de 1973, Lei 5.869], pois obterá título executivo judicial, instrumento mais célere e efetivo para a proteção dos direitos coletivos.

4. É importante salientar que a elaboração do TAC não põe fim ao litígio, porque não afasta a obrigação do Poder Judiciário de homologar o termo assinado pelos interessados. Precedentes: AgRg no AREsp 248.929/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5/8/2015; AgRg no AREsp 247.286/PB, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 5/12/2014) e REsp 1.150.530/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 8/3/2010).” (REsp 1572000, Decisão: 23/2/2016, DJe 30/5/2016)

“2. Ademais, verifica-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, no sentido de que o termo de ajustamento de conduta, como solução negociada de ajuste das condutas às exigências legais, constitui título executivo extrajudicial e, como tal, na hipótese de descumprimento, enseja sua execução direta.” (REsp 1521584, Decisão: 5/11/2015, DJe 16/11/2015)

“7. Conforme a interpretação dada pelo STJ ao art. 645 do CPC, no qual se enquadra como título extrajudicial o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, o juiz não pode aumentar a multa estipulada expressamente no título extrajudicial (TAC), mas pode reduzi-la caso a considere excessiva.” (AgRg no AREsp 248929, Decisão: 23/6/2015, DJe 5/8/2015)

“3. A Egrégia Segunda Turma, por ocasião do julgamento do REsp 443.407/SP (Rel. Ministro João Otávio de Noronha, DJ 25/4/2006), adotou posicionamento de que o § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985 encontra-se vigente, de modo que o descumprimento de cláusula constante no termo de compromisso de ajustamento de conduta celebrado entre a municipalidade e o Ministério Público viabiliza a execução da multa nele prevista.” (AgRg no AREsp 154381, Decisão: 22/10/2013, DJe 13/11/2013)

“4. O termo de ajustamento de conduta, como solução negociada de ajuste das condutas às exigências legais, constitui título executivo extrajudicial e, como tal, na hipótese de descumprimento, enseja a sua execução direta, de forma que não há falar em interferência do Poder Judiciário em matéria da esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.” (AgRg no REsp 1175494, Decisão: 22/3/2011, DJe 7/4/2011)

Por oportuno, veja-se julgado originário do Tribunal Superior do Trabalho:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESCUMPRIMENTO DO TAC. MULTA. VALOR. REDUÇÃO. AFRONTA AO ATO JURÍDICO PERFEITO. NÃO CONFIGURAÇÃO. NÃO PROVIMENTO.

O Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento de enorme validade na busca pela efetividade e concretização das normas jurídicas, além de ser um substitutivo extremamente eficaz de futuras ações trabalhistas, desafogando a máquina jurisdicional por meio da valiosa atuação preventiva do d. Ministério Público.

Nesse contexto, a fixação de multa por descumprimento do TAC configura medida de coerção, que tem como objetivo garantir a eficácia das condições acordadas, assemelhando-se, portanto, às astreintes, instituto de direito processual civil que, com a finalidade de obrigar o executado a pagar a condenação principal, estabelece condenação acessória, em princípio, sem limitação de valor.

Não obstante, deve-se salientar que, na formulação do compromisso, em especial na estipulação da multa por descumprimento do TAC, as partes precisam buscar a moderação para que o citado ajuste não resulte numa afronta ao acesso à Justiça, quer seja por não impelir o acordante ao cumprimento das cláusulas que garantam a proteção do direito, quer seja por estabelecer condições excessivamente onerosas, incompatíveis com as condições financeiras do acordante.

Nesse diapasão, não afronta o ato jurídico perfeito decisão regional que, após constatar a incapacidade econômica da executada, reduz a multa por descumprimento do TAC (R\$ 66.000,00) a valor equivalente ao da obrigação principal acrescida de juros e correção monetária (R\$ 14.650,29), porquanto mais adequada ao caso em exame.

Ileso o artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

Agravo de instrumento a que se nega provimento.” ([AIRR - 37240-17.2007.5.08.0006](#), julgamento: 9/2/2011, publicação: 8/4/2011)

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais também já decidiu que:

“EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - DESCUMPRIMENTO DE TAC - EXECUÇÃO DE MULTA - ACORDO CELEBRADO - HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL - DESCUMPRIMENTO - EXECUÇÃO - POSSIBILIDADE. - O título executivo extrajudicial, que tem como crédito a multa imposta em TAC descumprido, goza de presunção de certeza e liquidez, só perdendo sua força como tal mediante prova segura e contundente dos fatos alegados, o que só poderá ocorrer pelo meio adequado e específico à sua desconstituição, mesmo porque os fatos alegados demandam dilação probatória.” (Agravo de Instrumento – Cv 1.0521.09.085348-7/001, julgamento: 18/6/2020, data da publicação da súmula: 23/6/2020)

No caso dos dois TACs em análise nestes autos (peças 9 e 10), ambos homologados judicialmente (peças 11 e 31), foi expressamente prevista sanção e apenas para o caso de descumprimento **imotivado** do acordo, a saber:

TAC DE 11/1/2018 (peça 10, p. 8):

“CLÁUSULA 8ª. O descumprimento imotivado do presente acordo e imputável ao gestor signatário implicará a aplicação de multa pessoal no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia.”

TAC DE 9/5/2018 (peça 9, p. 6):

“CLÁUSULA 9ª. O descumprimento imotivado do presente acordo implicará ao gestor signatário a aplicação de multa pessoal no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. Em hipótese alguma, o pagamento da multa poderá sair de recursos públicos pertencentes ao município ou advindos do Fundeb.

PARÁGRAFO SEGUNDO. A multa prevista no presente Capítulo não tem caráter compensatório; assim, o seu pagamento não eximirá o COMPROMISSÁRIO [município] da responsabilidade por perdas e danos decorrentes de infrações a este TERMO ou à legislação pátria.”

III

Os marcos constitucionais e legais e a orientação jurisprudencial desta Corte acerca da matéria foram devida e minuciosamente identificados pela unidade técnica especializada (peça 55, sigilosa). Destacam-se, a seguir, alguns desses marcos.

Na redação em vigor à época dos fatos noticiados nestes autos (2019), o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) previa o seguinte:

“Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)”

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘b’; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)”

Ao regulamentar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a Lei 11.494/2007⁵ vinculou expressamente a aplicação dos recursos dos fundos às ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei 9.394/1996) e assim dispôs:

“Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.](#)”

Por meio do Acórdão 1.824/2017-Plenário (TC 005.506/2017-4), o TCU fixou diretrizes e editou comandos acerca da aplicação dos recursos referentes à complementação da União ao Fundef e ao Fundeb, consoante detalhamento a seguir:

“9.2. firmar os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais, decorrentes da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb:

9.2.1. a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da União, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez que são recursos de origem federal;

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade; e

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;

9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;

9.2.4. a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/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 disposições da Lei 11.494/2007 [ver recente julgamento do STF, em 18/3/2022, na ADPF 528];

(...)

9.4. determinar à Segecex que, com o suporte da SecexEducação e das unidades sediadas nos Estados:

⁵ A Lei 11.494/2007 foi revogada pela Lei 14.113/2020, ressaltando o art. 12. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 3 mar. 2022.

9.4.1. identifique todos os estados e municípios beneficiados pela condenação judicial transitada em julgado (ACP 1999.61.00.050616-0 e processos similares) e certifique-se de que os recursos federais foram integralmente recolhidos à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007;

9.4.2. na hipótese de verificar a utilização dos recursos em finalidade distinta da explicitada no item 9.2.2.2 anterior, ou em caso de não recolhimento dos valores à conta do Fundeb, comunique o respectivo ente federativo da necessidade de imediata recomposição dos valores à referida conta;

9.4.3. caso não comprovada a recomposição dos recursos, de que trata o item anterior, na conta do Fundeb, adote as providências cabíveis para a pronta instauração da competente tomada de contas especial, fazendo incluir, no polo passivo das TCEs, além do gestor responsável pelo desvio, o município que tenha sido irregularmente beneficiado pelas despesas irregulares e, quando for o caso, o terceiro irregularmente contratado ou que, de qualquer forma, tenha concorrido para a prática do dano ao Erário;”

Mediante o Acórdão 1.962/2017-Plenário, proferido no mesmo processo (TC [005.506/2017-4](#)), o TCU decidiu:

“9.1. conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Ministério Público Federal no Piauí (MPF-PI), pela Procuradoria da União no Piauí (AGU-PI) e pela Controladoria-Geral da União no Piauí (CGU-PI);

9.2. dar provimento aos embargos para sanar as falhas identificadas por meio das seguintes medidas:

9.2.1. esclarecer a todos os interessados que:

9.2.1.1. o entendimento firmado no item 9.2.1 do [Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário](#) não afasta a competência concorrente dos demais Tribunais de Contas;

9.2.1.2. a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 [Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública];

9.2.2. conferir efeitos infringentes ao presente recurso para conferir a seguinte redação ao item 9.2.2.1. do [Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário](#):

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade;”

No bojo do TC 020.079/2018-4, o Acórdão 1.518/2018-Plenário, de 4/7/2018 (DOU 20/7/2018), relator o Ministro Augusto Sherman, referendou a cautelar concedida, em 27/6/2018, em razão de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes de precatórios relativos ao Fundef, especialmente quanto à subvinculação prevista no artigo 22, caput, da Lei 11.494/2007. O sumário da deliberação tem o seguinte teor (grifou-se):

“REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DE PRECATÓRIOS RELATIVOS AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). SUBVINCULAÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 22, CAPUT, DA LEI 11.494/2007. MATERIALIDADE SUBSTANCIAL. DADA A NATUREZA EXTRAORDINÁRIA DOS RECURSOS OBTIDOS PELA VIA JUDICIAL, A SUBVINCULAÇÃO DEVE SER AFASTADA, COMO EXPRESSO NO SUBITEM 9.2.1.2,

DO ACÓRDÃO 1.962/2017 - PLENÁRIO. ADOÇÃO DE ENTENDIMENTO DIVERSO POR PARTE DE OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES ENVOLVIDOS. EXISTÊNCIA DE FUMUS BONI IURIS. PRECATÓRIOS DA COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEF SÃO RECURSOS FEDERAIS, O QUE ATRAI A COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO TCU. EMBORA HAJA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS DEMAIS TRIBUNAIS DE CONTAS, O ARTIGO 26, DA LEI 11.494/2007, ATRIBUI ESPECIALMENTE AO TCU O CONTROLE DESSES RECURSOS. RISCO DE OS ENTES FEDERADOS RECEBEDORES DE TAIS RECURSOS FEDERAIS REALIZAREM DESDE LOGO O RATEIO DE 60% AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO COM COMPROMETIMENTO DA EFICÁCIA DE DECISÃO DE MÉRITO DESTA CORTE. PERICULUM IN MORA. INEXISTÊNCIA DE PERICULUM IN MORA AO REVERSO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR POR MEIO DE DESPACHO. REFERENDO DO PLENÁRIO.

*Como bem pontuou a SecexEducação (peça 55, sigilosa, item 11.2, grifos originais), “a cautelar deferida por este TCU, referendada por conduto do Acórdão 1.518/2018–TCU–Plenário, deixou de fora de seu espectro a parte da quitação dos passivos previdenciários. Portanto, a questão específica **permanecia indefinida, se bem que debatida e não declarada legal**”, consoante fragmento da decisão monocrática que segue (peça 34 do TC 020.079/2018-4):*

“Não obstante, alguns aspectos práticos remanescem indefinidos. Além da já mencionada dúvida quanto à possibilidade de pagamento aos profissionais do magistério em percentual inferior ao previsto no aludido dispositivo legal, a unidade instrutiva questiona se seria possível utilizar tais recursos para quitação de passivos (remunerações e encargos previdenciários) ou mesmo para a complementação, de forma excepcional, do pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, nos casos em que haja frustração de receitas municipais para garantir os pagamentos devidos.

[...]

I) determino, cautelarmente, nos termos do artigo 276, caput, do Regimento Interno/TCU, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito;

II) alerto os entes municipais e estaduais referidos no item anterior que a não observância dos entendimentos manifestos nos Acórdãos 1824/2017–TCU–Plenário e 1962/2017–TCU–Plenário, bem como nos presentes autos, pode ensejar a responsabilização, pelo Tribunal de Contas da União, dos agentes públicos que lhe derem causa;”

Aprofundando o exame do tema no âmbito do aludido processo (TC 020.079/2018-4), por intermédio do Acórdão 2.866/2018–Plenário, sessão de 5/12/2018, esta Casa decidiu, especificamente quanto à subvinculação prevista no artigo 22, caput, da Lei 11.494/2007, veicular mais diretrizes e comandos, ressaltando que a complementação da União não poderia ser utilizada para pagamento de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação, a saber (grifou-se):

“9.2. *firmar entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:*

9.2.1. *além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, [Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário](#), 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;*

9.2.2. *podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que se estenda por mais de um exercício financeiro, não estando sujeita ao limite temporal previsto no artigo 21, caput, da Lei 11.494/2007;*

9.3. ***determinar, com base no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério da Educação que, com fundamento no artigo 30 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem o teor da presente deliberação aos estados e municípios que fazem jus a recurso proveniente da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente aos exercícios de 1998 a 2006, e aos Conselhos do Fundeb dessas localidades;***

9.4. *recomendar, com base no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU:*

9.4.1. *aos entes federados beneficiários dos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, que, previamente à utilização desses valores:*

9.4.1.1. *elaborem plano de aplicação dos recursos compatível com as diretrizes desta deliberação, com o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), com os objetivos básicos das instituições educacionais (artigo 70, caput, da Lei 9.394/1996), e com os respectivos planos estaduais e municipais de educação, em linguagem clara, com informações precisas e os valores envolvidos em cada ação/despesa planejada;*

9.4.1.2. *deem a mais ampla divulgação do plano de aplicação dos recursos, à luz do princípio constitucional da publicidade, devendo dele ter comprovada ciência, ao menos, o respectivo conselho do Fundeb (previsto no artigo 24 da Lei 11.494/2007), os membros do Poder Legislativo local, o tribunal de contas estadual respectivo e a comunidade diretamente envolvida – diretores das escolas, professores, estudantes e pais dos estudantes;*

9.4.2. *aos Conselhos do Fundeb, previstos no artigo 24 da Lei 11.494/2007, que acompanhem a elaboração e a execução dos ‘planos de aplicação’ dos respectivos estados e municípios, indicados no subitem 9.4.1;”*

Nesse ponto, merece destaque a observação da unidade técnica especializada, calcada na Declaração de Voto do Ministro Benjamin Zymler (Acórdão 2.866/2018-Plenário), no sentido do “quanto a questão era de complexa compreensão” (peça 55, sigilosa, item 11.4). Segue excerto da Declaração de Voto:

“9. Sem embargo, tenho por lícitos eventuais pagamentos de passivos trabalhistas ou previdenciários, já constituídos em processos judiciais.

10. De fato, tais passivos, associados aos profissionais de ensino, constituem, em princípio, despesas havidas no passado precisamente com a manutenção da educação. Aliás, os recursos aqui tratados são repasses que também deveriam ter sido realizados no passado; repasses cuja falta, possivelmente, contribuiu para as dificuldades financeiras que ocasionaram essas dívidas.”

A SecexEducação também chamou a atenção para o TC 005.575/2019-2, do qual adveio o Acórdão 10.632/2019-Segunda Câmara, de 22/10/2019, em relação ao qual destacou a parte dispositiva da deliberação e trechos dos respectivos relatório e voto (peça 55, sigilosa, itens 25 e 26, destaques no original):

- “9.1. conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por Fernanda Maria Silva Cavalcanti de Oliveira, prefeita municipal, e Cícero Alberto Ferreira Silva, secretário de Educação;
- 9.3. dar ciência ao Município de São Luís do Quitunde/AL de que os recursos oriundos dos precatórios do Fundef, além de não estarem submetidos à subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007, não poderão ser utilizados para pagamento de passivos trabalhistas e previdenciários, de remunerações ordinárias ou outras denominações de mesma natureza ou decorrentes destas, pois violam o entendimento firmado no [Acórdão 2866/2018-TCU-Plenário](#).”

“Relatório [Acórdão 10.632/2019-Segunda Câmara]

(...)

46. Apesar de a assinatura do TAC ser posterior à decisão cautelar do TCU, o instrumento firmado pelo MPF não contém expressamente a integralidade da decisão orientativa do tribunal, por meio da qual esta Corte de Contas determina que os entes beneficiários dos precatórios se eximam de utilizar tais recursos para o pagamento de pessoal. Além disso, com o texto presente no parágrafo primeiro da Cláusula 3ª, o parquet acaba restringindo o alcance da decisão do TCU ao prever a possibilidade de realização de despesas dessa natureza, desde que em conformidade com alguma das hipóteses mencionadas (peça 24, p. 4):

‘PARÁGRAFO PRIMEIRO. A não incidência da subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007 não exime o município de utilizar os recursos dos precatórios na valorização do magistério, de forma prospectiva, ou, caso necessário, de forma retroativa, tais como: pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública; adimplemento de passivos trabalhistas da educação, reconhecidos em lei ou por decisão judicial transitada em julgado; pagamento de folhas atrasadas dos profissionais efetivos da educação, referentes a períodos de atuação efetiva, bem como dos contratados e comissionados cujo direito tenha sido reconhecido por decisão judicial; adimplemento de encargos sociais da educação, como contribuições previdenciárias, ainda que tenham sido objeto de parcelamento; eis que todas essas finalidades estão inseridas no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 70. L da Lei 9.394/1996. Bem como os decorrentes de decisão judicial atinente a pagamento de salários dos profissionais de educação.’

47. Por fim, em decisão definitiva no âmbito do TC [Processo 020.079/2018-4](#), proferida em 5/12/2018 [Acórdão 2.866/2018-Plenário], especificamente quanto à matéria da subvinculação prevista no art. 22, caput, da Lei 11.494/2007, in verbis:

‘Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.’, o voto do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues trouxe as seguintes interpretações, resumidamente:

a) os recursos do Fundeb, incluídos os oriundos da complementação da União, **devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)** para a educação básica pública, conforme os artigos 60 do ADCT, 21

da Lei 11.494/2007 e 2º, da Lei 9.424/1996 (Lei do Fundef, a qual já continha previsão similar) ;

b) a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial **afasta a subvinculação** estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007;

c) a impossibilidade de utilização dos recursos do Fundef, decorrentes de precatórios judiciais de complementação federal, para pagamentos de **abonos, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários**;

d) à impossibilidade de utilização dos recursos do Fundef, decorrentes de precatórios judiciais de complementação federal, para pagamento de **remuneração ordinária dos profissionais do magistério**;

e) **não estão sujeitos ao limite temporal** previsto no art. 21 da Lei 11.494/2007.

48. Sendo assim, o referido acórdão firmou entendimento, bem como dirimiu dúvidas que ainda pairavam acerca do que não se consideraria como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de utilização dos recursos de precatórios do Fundef, informando que:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, [Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário](#), **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**;

49. Claramente, é possível perceber que a decisão de mérito amplia o leque de ações nas quais os entes beneficiários dos precatórios do Fundef não devem aplicar os recursos. Entretanto, importante destacar que tal decisão data de 5/12/2018, sendo, portanto, posterior às despesas realizadas pela gestão municipal (28/9/2018 a 11/10/2018).

(...)

54. Já no que tange ao pagamento de encargos previdenciários, seja em favor do regime previdenciário próprio ou para o regime geral de previdência social, também sugere-se adotar a tese de que, apesar de tais pagamentos contrariarem recente decisão do TCU, a punibilidade dos agentes públicos seria atenuada em função:

54.1 De na decisão cautelar não haver vedação expressa a esses pagamentos como despesa dentre as quais os entes beneficiários não deveriam realizar, permitindo ser possível uma interpretação diversa daquela firmada e formalizada pelo Acórdão 2866/2018;

54.2 De o TAC ter consignado expressamente que seriam possíveis tais pagamentos;

54.3 De, por ocasião da decisão de mérito, constar, na Declaração de Voto do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, ressalva específica quanto a esse ponto, entendendo ' (...) por lícitos eventuais pagamentos de passivos trabalhistas ou previdenciários, já constituídos em processos judiciais', pois, segundo seu entendimento, tais passivos trabalhistas estariam associados a despesas havidas no passado com manutenção da educação, o que também se aplica aos recursos oriundos dos precatórios em tela que deveriam ter sido disponibilizados no passado e cuja falta provavelmente contribuiu para as dificuldades financeiras que geraram tais dívidas.

55. Dessa forma, por considerar que o pagamento de tais encargos sociais situavam-se numa 'zona cinzenta' e que a decisão cautelar era bastante recente à época de ocorrência dos fatos, aspecto esse reforçado pela interpretação trazida pelo Ministro Benjamin

Zymler, por ocasião da discussão de mérito de tais pagamentos, propõe-se que as despesas realizadas nesta rubrica não sejam consideradas ilegais ou contrárias ao interesse público, e, decorrente disso, não sejam aplicadas sanções aos responsáveis.”

“Voto

7. Estou de acordo com o exame realizado pela SecexEducação e adoto suas análises e conclusões como razões de decidir, bem como acrescento algumas considerações.

8. As despesas cujos pagamentos foram considerados indevidos se referiram à folha de pessoal (R\$ 2.020.964,73), encargos sociais sobre folha de pagamento (R\$ 1.266.731,09) e a retenções de imposto de renda e contribuições previdenciárias sobre folha de pagamento em atraso (R\$ 679.605,40).

9. Primeiramente, registro a existência de termo de ajuste de conduta - TAC firmado entre o Município de São Luís do Quitunde e a Procuradoria da República em Alagoas, em 17/9/2018. O termo exigia o cumprimento das exigências legais na aplicação dos precatórios do Fundef, entretanto, permitia algumas exceções, entre as quais a possibilidade de pagamento de despesas de pessoal, como se depreende do estabelecido na cláusula 3ª, parágrafo primeiro, do termo (peça 20, p.4):

*‘A não incidência da subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007 **não exige o município de utilizar os recursos dos precatórios** na valorização do magistério, de forma prospectiva, ou, caso necessário, de forma retroativa, tais como: **pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública**; adimplemento de passivos trabalhistas da educação, reconhecidos em lei ou por decisão judicial transitada em julgado; **pagamento de folhas atrasadas** dos profissionais efetivos da educação, referentes a períodos de atuação efetiva, bem como dos contratados e comissionados cujo direito tenha sido reconhecido por decisão judicial; **adimplemento de encargos sociais da educação, como contribuições previdenciárias**, ainda que tenham sido objeto de parcelamento; eis que todas essas finalidades estão insertas no art. 21 da Lei 11494/2007 e no art. 70, I, da Lei 9.394/1996, bem como os decorrentes de decisão judicial atinente a pagamento de salários dos profissionais de educação.’ (destaquei)*

10. O TAC dava respaldo ao uso dos recursos para pagamento de pessoal e contribuições previdenciárias, em desacordo com a orientação do TCU, expedida cautelarmente em julho de 2018, e, assim, a coexistência de comandos opostos colocou os responsáveis em certa insegurança jurídica. Portanto, considero razoável acatar seus argumentos quanto a afirmar que buscaram adequar-se ao acordado no TAC, por se tratar de instrumento idôneo para orientar suas condutas.

11. O texto do termo de ajustamento não estabeleceu regra específica quanto ao uso dos recursos em despesas relacionadas a imposto de renda. Sobre esse ponto a unidade instrutiva entendeu não haver tanta relevância, uma vez que o imposto retido se trata de receita do município, por força do art. 158, I, da Constituição Federal, e por isso se mantém nos cofres do ente federado que o reteve, sem ter ocorrido, de fato, desembolso. Não estou plenamente de acordo com essa linha de argumentação, pois a movimentação financeira decorrente da retenção do imposto tem o efeito direto de alterar-lhe a destinação, e é exatamente este o cerne da discussão em tela.

12. De todo modo, é possível ainda considerar que, até a prolação do [Acórdão 2866/2018-TCU-Plenário](#), não estavam completamente esclarecidas as condições sob as quais os recursos poderiam ser aplicados. Espera-se que, doravante, o município atenda completamente às orientações do Tribunal. Todavia, em relação às despesas realizadas

antes de exarado o acórdão e em vista de não se ter registro de desvios ou malversação, não caberiam sanções aos responsáveis.

13. Assim, na mesma linha da opinião da unidade instrutiva, apesar de terem ocorrido pagamentos em oposição às orientações do TCU, pode-se presumir a boa-fé dos agentes envolvidos, em razão de haverem buscado aderência ao que havia sido acordado no termo de ajustamento. Portanto, mesmo reconhecendo, no mérito, a procedência dos fatos trazidos pela representante, em relação à responsabilização dos agentes envolvidos, não deverão ser gerados efeitos sancionatórios, o que apenas torna esta representação parcialmente procedente.”

A SecexEducação ponderou, adequadamente, que a necessária recomposição dos recursos à conta dos precatórios do Fundef “não significa a exoneração do dever de quitar passivos previdenciários, mas tão somente fazê-lo com outra fonte de recursos municipais”, e, para ilustrar seu ponto de vista, apresentou fundamentos do Acórdão 2.553/2019-Plenário (TC 018.180/2018-3), de 23/10/2019, relator o Ministro Walton Alencar Rodrigues, de cujo teor destacou e grifou os relevantes excertos a seguir (peça 55, sigilosa, item 23):

“Sumário

AUDITORIA. PRECATÓRIOS DO EXTINTO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). MUNICÍPIOS DE ALAGOAS. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS E DE RATEIOS AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA AUTUAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. NECESSIDADE DE RECOMPOSIÇÃO DA CONTA ESPECÍFICA DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF. OUTRAS DILIGÊNCIAS. CIÊNCIA AOS DIVERSOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS.

9.1. determinar à unidade técnica que:

9.1.1. constitua processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, ex-vi do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação solidária do gestor signatário do contrato advocatício e dos escritórios/profissionais contratados, adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais, a título de verba honorária de 20% (ou 10%) sobre os benefícios auferidos, com recursos dos precatórios do Fundef, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundeb do Município correspondente ou à conta corrente específica dos precatórios do Fundef, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

[...]

9.1.2. comunique ao Município de Teotônio Vilela acerca da necessidade de imediata recomposição, à conta específica dos precatórios do Fundef, do montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao Instituto de Previdência do Município, referente ao período de 2001 a 2010, no valor original de R\$ 6.384.296,08, realizado em 6/12/2016, atualizado monetariamente a partir desta data, por não ser despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3 e 9.4.2, do Acórdão 1.824/2017 – Plenário;

Voto

[...]

A própria Lei 9.394/1996 lista despesas que não considera de MDE, como o pagamento de docentes, quando em desvio de função, ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 71), o que evidencia a intenção do legislador de considerar como despesa de MDE apenas os pagamentos realizados a profissionais no efetivo exercício de atividade de ensino e, conseqüentemente, contribuindo para a consecução dos objetivos das instituições educacionais.

Nesse sentido, por não contribuir para o alcance dos objetivos das instituições educacionais e, assim, não poder ser considerada despesa de MDE, não é cabível o pagamento de dívidas trabalhistas ou previdenciárias com recursos dos precatórios do Fundef, ainda que originadas na falta de pagamentos salariais de profissionais que estiveram no exercício de atividade de ensino no passado – o que seria apenas uma das hipóteses para o surgimento de passivos trabalhistas ou previdenciários do ente federado. O pagamento de tais obrigações, cuja relevância não está em discussão, deve ser feito com recursos de outras fontes que não o Fundef/Fundeb.

[...]

Em suas conclusões, destacou que os pagamentos de remunerações ordinárias, passivo previdenciário e rateios pelos Municípios fiscalizados neste processo ocorreram antes do Acórdão 2.866/2018 – Plenário, por meio do qual o TCU firmou seu entendimento, e da publicação do Acórdão 1.518/2018 – Plenário, o qual ratificou medida cautelar anteriormente concedida para obstar o pagamento dos profissionais, a qualquer título, com esses recursos até decisão de mérito que viesse a ser proferida.

Além disso, a equipe retratou entendimento divergente do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, o qual permitia, à época dos pagamentos, a utilização dos recursos para pagamento de remuneração dos profissionais da educação.

Dessa forma, propôs a não responsabilização dos gestores por esses pagamentos.

Acolho esse entendimento apenas em relação ao pagamento de remunerações ordinárias, sobretudo porque, embora contrarie a melhor interpretação, a qual prima pela consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais (art. 70, caput, da LDB), de fato, até o TCU firmar seu entendimento, havia controvérsia quanto à possibilidade desse pagamento, com os recursos dos precatórios, aos profissionais da educação, considerando a literalidade do inciso I, do art. 70, da LDB.

Quanto ao pagamento de contribuições sociais ao Instituto de Previdência do Município de Teotônio Vilela, referente ao período de 2001 a 2010, no valor de R\$ 6.384.296,08, realizado em 6/12/2016, divirjo da equipe de auditoria para determinar, que, nos termos dos itens 9.2.3 e 9.4.2, do Acórdão 1.824/2017 – Plenário, seja comunicado ao Município a necessidade de imediata recomposição do montante à conta específica dos precatórios do Fundef, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial.

Não há previsão de pagamento de passivos previdenciários no rol previsto no art. 70, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tampouco esse pagamento contribui para o alcance dos objetivos básicos das instituições educacionais, motivo pelo qual deve ser suportado por recursos de outras fontes.

[...]

Ressalto que o Acórdão 2.866/2018 – Plenário não criou nova interpretação cuja aplicação retroativa poderia afrontar o princípio da segurança jurídica. Antes mesmo da referida decisão não era razoável interpretar que tais gastos poderiam ser realizados com os recursos dos precatórios do Fundef, motivo pelo qual a conta específica deve ser reposta com esse valor.

[...]

Muito embora tal acordo tenha sido autorizado por lei municipal, como ressaltado na instrução, a decisão quanto ao rateio dos recursos sem nenhuma contraprestação e desvinculado de nenhum benefício para a educação local foi tomada, em última instância, pelo prefeito à época.

Conquanto o acordo judicial seja de cumprimento obrigatório, sua celebração ocorreu em razão da anuência do gestor municipal, o qual, assim, responsabiliza-se pela destinação acordada com os sindicatos. Diferente seria se tais pagamentos tivessem ocorrido por expressa determinação de magistrado, com força cogente e independente da vontade do prefeito.”

O Acórdão 923/2020-Plenário, relator o Ministro Walton Alencar Rodrigues, seguiu no mesmo sentido, consoante alerta da SecexEducação, que transcreveu e negritou alguns excertos da deliberação, a saber (peça 55, sigilosa, item 24):

“Relatório

[...]

Pelas discussões e debates travados entre as diversas equipes de auditoria desta Fiscalização e a coordenação, chegou-se ao entendimento de que tal data, qual seja, 20/7/2018 seria o marco temporal delimitador da irregularidade ou não dos pagamentos relativos à subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2017, tendo em vista que, na apreciação conclusiva dos embargos, pelo recente Acórdão 2866/2018-Plenário (Ata 48/2018, Sessão 5/12/2018), o Tribunal manteve o entendimento pela irregularidade de quaisquer pagamentos remuneratórios ao magistério com recursos dos precatórios do Fundef [...].

Nesse diapasão, verifica-se que todos os pagamentos efetuados aos professores, constatados por esta equipe de auditoria no município de Marituba/PA, são anteriores à referida data, não havendo, por via de consequência, como promover a responsabilização por tais despesas, tendo em vista que a matéria tem realmente o condão de suscitar entendimentos diversos, como reconhecido pela Secex Educação na representação em que expedida a cautelar mencionada, o que faz com que o subitem 9.2.1 do Acórdão 2866/2018-Plenário tenha inquestionavelmente efeitos ex nunc.

Voto

[...]

*Com as devidas vênias, discordo do encaminhamento proposto. **Havendo elementos a indicar que os recursos federais recebidos pelo município mediante precatório do Fundef foram aplicados em despesas que não são de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), como exigem os arts. 60, do ADCT, 2º, da Lei 9.424/1996 (Lei do Fundef) e 21, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), o ente recebedor dos recursos deve ser comunicado da necessidade de imediata recomposição da conta específica dos precatórios do Fundef, sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.4.2 e 9.4.3, do Acórdão 1824/2017 – Plenário.”***

Conforme comunicação feita ao Plenário desta Corte, na sessão de 23/3/2022, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Ministério Público de Contas destaca que, após a conclusão da instrução da unidade técnica nestes autos, já estando o processo na Procuradoria, adveio deliberação do Supremo Tribunal Federal, em 18/3/2022, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 528, ajuizada pelo Partido Socialista Cristão (PSC) contra o Acórdão 1.824/2017-Plenário. Na ocasião, o Ministro Walton assim noticiou ao Tribunal Pleno desta Casa (grifos no original):

“No julgamento, restou vencedor o voto apresentado pelo relator, E. Ministro Alexandre de Moraes, no sentido de confirmar a constitucionalidade do Acórdão impugnado, notadamente nos seguintes pontos: (i) afastamento da subvinculação de, no mínimo, 60% dos recursos do precatório para a remuneração de professores (art. 22 da Lei 11.494/2007); e (ii) impossibilidade de pagamento de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundef.

Entendeu o STF, todavia, ser **constitucional o pagamento de honorários advocatícios até o limite do valor dos juros moratórios dos precatórios do Fundef**, porque, nos termos da decisão, os juros de mora têm natureza jurídica distinta do principal.

A tese vencedora tem o condão de superar o entendimento vigente nesta Corte, consolidado no Acórdão 2.093/2020-Plenário, da minha relatoria, que afirma terem os juros de mora a mesma natureza do principal.

Em razão da superação do entendimento então vigente nesta Casa, é possível que não haja débito em diversas tomadas de contas especiais em andamento ou que o débito seja substancialmente reduzido.

Tendo em vista o caráter vinculante da decisão proferida em ADPF (art. 10, § 3º, da Lei 9.882/1999), informo a Vossas Excelências que determinei a restituição dos processos que estão no meu gabinete à unidade técnica, para que ela promova nova quantificação do débito e, se caso for, formule nova proposta de mérito.”

Segue a deliberação do Pretório Excelso⁶:

“Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, declarando constitucional o Acórdão 1.824/2017 do Tribunal de Contas da União, que 1) afastou a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei n. 11.494/2007 aos valores de complementação do FUNDEF/FUNDEB pagos pela União aos Estados e aos Municípios por força de condenação judicial, e 2) vedou o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, ressalvado o pagamento de honorários advocatícios contratuais valendo-se da verba correspondente aos juros de mora incidentes sobre o valor do precatório devido pela União em ações propostas em favor dos Estados e dos Municípios, nos termos do voto do Relator. Os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Roberto Barroso, apesar de também julgarem improcedente a ação, fizeram ressalvas em seus votos para consignar que apenas naquelas situações relacionadas à atuação de advogados que ingressaram com ações de conhecimento individuais em favor de dado Município, seria legítimo o destaque do valor dos honorários advocatícios (art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994) da quantia a ser recebida pelo respectivo ente municipal a título de complementação aos fundos educacionais, bem como dos respectivos juros de mora. Falou, pelo amicus curiae Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, a Dra. Bruna Santos Costa. Plenário, Sessão Virtual de 11.3.2022 a 18.3.2022.”

IV

No caso concreto, a cronologia básica dos fatos é a seguinte:

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA	DATA DO TAC	DATA DA SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA DO TAC
Termo de Ajustamento de Conduta PJE 0806992-28.2017.4.05.8000	11/1/2018 (peça 10)	9/5/2018 (peça 11)
Termo de Ajustamento de Conduta PJE 0802824-46.2018.4.05.8000	9/5/2018 (peça 9)	6/8/2018 (peça 31)

⁶ <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5497412>. Acesso em: 27 mar. 2022.

DELIBERAÇÕES PARADIGMA DO TCU (TC 020.079/2018-4, Repr. da SecexEducação)	DATA DA DECISÃO	DATA DA PUBLICAÇÃO NO DOU
<i>Cautelar</i>	27/6/2018	-
<i>Acórdão 1.518/2018-TCU-Plenário (referendo da medida cautelar)</i>	4/7/2018	20/7/2018
<i>Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário</i>	5/12/2018	7/1/2019
DATA DO REPASSE DO MUNICÍPIO DE MARIBONDO/AL PARA O FUNPREMA (PAGAMENTO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS)		27/9/2019 (peça 27, pp. 40/1)

Assiste razão à SecexEducação no tocante aos seguintes argumentos (peça 55, sigilosa):

a) não há completa identidade entre o caso concreto e a decisão adotada mediante o Acórdão 10.632/2019-Segunda Câmara, que se refere a despesas realizadas em 28/9/2018 e 11/10/2018, portanto, antes da decisão definitiva adotada no TC 020.079/2018-4, por meio do Acórdão 2.866/2018-Plenário, em 5/12/2018, quando a matéria foi consolidada;

b) nestes autos, ao contrário, em que pese os Termos de Ajustamento de Conduta (9/5/2018 e 11/1/2018 – peças 9 e 10, respectivamente) e as sentenças homologatórias (6 e 9/8/2018) [6/8/2018 e 9/5/2018, peças 31 e 11, respectivamente] serem anteriores à decisão definitiva adotada no TC 020.079/2018-4 (Acórdão 2.866/2018-Plenário, de 5/12/2018), o fato é que a quitação dos débitos se deu em 25/9/2019 [27/9/2019, peça 27, pp. 40/1], portanto, muito depois do entendimento cautelar (em 20/7/2018), depois definitivamente confirmado em 5/12/2018 (TC 020.079/2018-4);

c) não se está aqui pugnando pelo descumprimento do acordo judicial, mas tão somente a recomposição, pela própria municipalidade, dos valores à conta dos precatórios do Fundef, sem aplicação de sanções;

d) situação similar foi debatida no âmbito do Acórdão 2.553/2019-Plenário (item 23 da instrução à peça 55, sigilosa), constando da parte dispositiva do referido decisum a necessidade de recomposição;

e) verifica-se que, de fato, foram efetivamente pagos, em 25/9/2019 [27/9/2019, peça 27, pp. 40/1], passivos previdenciários com recursos de precatórios do Fundef, no valor de R\$ 2.950.534,17 (peça 28);

f) por não estar vedado nos TACs e pelo fato de a sentença, embora sob apelação, ter admitido a despesa como lícita, há iminente risco de pagamento de honorários advocatícios com recursos de precatórios do Fundef, uma vez que havia saldo de mais de R\$ 15 milhões na conta específica;

g) feita a análise do contexto jurisprudencial presente e da complexidade da compreensão da matéria, têm-se presentes, no caso concreto, dificuldades reais, circunstâncias práticas limitadoras da ação do agente e circunstâncias atenuantes, notadamente para efeitos sancionatórios. Nesse sentido, não será proposto o prosseguimento destes autos para fins sancionatórios;

h) ausentes elementos de direito caracterizadores da regularidade das despesas, presentes apenas excludentes de culpabilidade para fins sancionatórios, a solução proposta adota o quanto promovido pelos Acórdãos TCU 2.553/2019 e 923/2020, ambos do Plenário.

*Com efeito, os termos de ajustamento de conduta firmados pelo Município de Maribondo/AL com o Ministério Público Federal, em 11/1/2018 e 9/5/2018, previam sanção de multa pessoal apenas no caso de descumprimento **imotivado** (peça 10, Cláusula 8ª, e peça 9, Cláusula 9ª, respectivamente). O TAC de 9/5/2018 também previu a responsabilidade do compromissário (município) por perdas e danos decorrentes de infrações ao aludido TAC e à legislação pátria (peça 9, Cláusula 9ª).*

Veja-se que os TACs em análise não obrigaram o prefeito a usar os recursos do precatório para pagar passivo previdenciário. Havia apenas, em um dos TACs (o de menor valor - cerca de R\$

650.000,00, peça 9), a permissão para esse tipo de pagamento, mas não uma obrigação. Cabia ao prefeito, ao elaborar o plano de aplicação dos recursos, atentar-se para as deliberações do TCU sobre a matéria. Assim, o ato de não pagar passivos previdenciários com os recursos do precatório não representaria, a rigor, descumprimento ao TAC.

Como visto no extenso relato, no ano de 2018, o TCU, no âmbito do TC 020.079/2018-4, mediante decisões monocrática (cautelar, de 27/6/2018) e colegiada (Acórdão 1.518/2018-Plenário, de 4/7/2018, DOU 20/7/2018, e Acórdão 2.866/2018-Plenário, de 5/12/2018, DOU 7/1/2019), avançou no debate sobre o tema.

Conforme destacado pelo Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues na concessão da aludida cautelar, em 27/6/2018 (peça 34 do TC 020.079/2018-4, grifo no original):

*“Embora haja competência fiscalizatória concorrente dos demais tribunais de contas, como esclareceu o subitem 9.2.1.1, do Acórdão 1962/2017 – Plenário, o artigo 26, da Lei 11.494/2007, atribui **especialmente** ao TCU o controle da complementação da União, motivo pelo qual a não observância do entendimento desta Corte, por parte dos gestores estaduais e municipais na utilização desses recursos da complementação, poderá ensejar a responsabilização desses agentes no TCU, ainda que aleguem o amparo de entendimento de outro tribunal de contas.”*

Nessa linha, a cautelar de 27/6/2018 foi grafada nos seguintes termos (destaque no original):

*“I) **determino, cautelarmente**, nos termos do artigo 276, caput, do Regimento Interno/TCU, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito;*

*II) **alerto** os entes municipais e estaduais referidos no item anterior que a não observância dos entendimentos manifestos nos Acórdãos 1824/2017-TCU-Plenário e 1962/2017-TCU-Plenário, bem como nos presentes autos, pode ensejar a responsabilização, pelo Tribunal de Contas da União, dos agentes públicos que lhe derem causa;*

*III) **determino**, com fundamento nos artigos 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação (MEC), que, com base no artigo 30, incisos I e III, da Lei 11.494/2007, no prazo de 15 (quinze) dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõe, encaminhe aos estados e municípios que fazem jus a recursos provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, cópia integral da presente decisão, da instrução precedente e dos acórdãos 1824/2017-TCU-Plenário e 1962/2017-TCU-Plenário, acompanhados dos relatórios e votos que os fundamentam;*

*IV) **determino a oitiva**, nos termos do artigo 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, do Ministério da Educação (MEC), para que, exercendo sua competência estabelecida no artigo 30, inciso III, da Lei 11.494/2007, manifeste-se, no prazo de 15 (quinze) dias, a respeito da possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamentos de parcelas remuneratórias ordinárias, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários, além de outras questões que entender pertinentes sobre a matéria tratada nos autos;*

V) *determino seja encaminhada cópia da presente decisão, da instrução precedente e dos acórdãos 1824/2017-TCU-Plenário e 1962/2017-TCU-Plenário, acompanhados dos relatórios e votos que os fundamentam:*

a) *ao Ministério da Educação (MEC);*

b) *aos Tribunais de Contas Estaduais de Alagoas, Amazonas, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, Goiás e do Pará;*

c) *ao Ministério Público e Ministério Público de Contas dos estados referidos no item anterior;*

d) *à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF);*

e) *ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União; e*

f) *ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).”*

*Na sequência, após o referendo da cautelar (Acórdão 1.518/2018-Plenário), sobreveio o Acórdão 2.866/2018-Plenário, prolatado no mesmo TC 020.079/2018-4 (sessão de 5/12/2018), firmando, entre outros, o entendimento de que a complementação da União **não** poderia ser utilizada para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação, a saber:*

“9.2. firmar entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, [Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário](#), 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;”

Especificamente a respeito da não possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamentos de passivos trabalhistas e previdenciários, entre outras rubricas, no voto condutor do mencionado Acórdão 2.866/2018-Plenário, o Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues procedeu ao pertinente e detalhado exame da matéria, consoante fragmento que segue (peça 189 do TC 020.079/2018-4, grifos originais):

*“Como se mencionou logo atrás, os recursos do Fundeb são valores gravados com finalidade específica. Pouco importam as dificuldades de gestão de prefeituras, em outras áreas da gestão. Há, todavia, entendimentos conflitantes em alguns órgãos, como tribunais de contas estaduais, Ministério Público, Ministério da Educação. Além disso, sindicatos atuam, em matérias jornalísticas, com o objetivo de obter, judicial ou administrativamente, o rateio dos recursos entre os professores. Em vista do volume de recursos envolvidos e da dificuldade para recuperá-los depois de gastos, **determinei, cautelarmente**, em 27/6/2018 (peça 34), o seguinte:*

[...] aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito;

Determinei, ainda, fosse realizada a oitiva do Ministério da Educação (MEC) para que se manifestasse ‘a respeito da possibilidade da utilização de recursos provenientes de precatórios do Fundef para pagamentos de parcelas remuneratórias ordinárias, abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários, além de outras questões que entender pertinentes sobre a matéria tratada nos autos’.

A medida cautelar foi referendada pelo Tribunal por meio do Acórdão 1518/2018 – Plenário (peça 57).

Para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sob o aspecto técnico e à luz do artigo 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), não há óbices à utilização dos recursos dos precatórios judiciais do Fundef para pagamento de parcelas remuneratórias e demais encargos sociais (peça 137). O referido dispositivo estabelece:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; (original sem grifos)

*Entretanto, para a autarquia, o pagamento de abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas não se encontra no rol das situações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, previstas no artigo 70 da Lei 9.394/1996. Embora o rol não seja exaustivo, o pagamento de quantias dessa natureza, a seu ver, **não contribui, a princípio, para o alcance dos objetivos básicos das instituições educacionais.***

A Procuradoria do FNDE acolhe esse entendimento e conclui que apenas o pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias pode ser realizado por meio dos recursos dos precatórios judiciais do Fundef, excluindo as demais hipóteses (abonos indenizatórios, rateios e passivos trabalhistas).

A Secex/Educação, em sua derradeira instrução, concorda que os recursos em questão não podem ser utilizados para pagamento de abonos indenizatórios, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários. Diverge, todavia, quanto à possibilidade de pagamento de parcelas remuneratórias ordinárias.

III

*Acolho o entendimento do FNDE e da unidade instrutiva, quanto à impossibilidade de utilizar os recursos dos precatórios do Fundef, para pagamentos de **abonos, rateios ou passivos trabalhistas e previdenciários**, por razões que passo a declinar:*

*Além de não estarem tais rubricas previstas no rol de incisos do artigo 70 da Lei 9.394/1996, elas não se amoldam ao caput do dispositivo, o qual define as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), como **aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.** Este, aliás, é o vetor interpretativo para se avaliar a adequação do fato ao inciso I, do artigo 70, da LDB.*

A própria Lei 9.394/1996 lista despesas que não considera de MDE, como o pagamento de docentes, quando em desvio de função, ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 71), o que evidencia a intenção do legislador de considerar como despesa de MDE apenas os pagamentos realizados a profissionais no efetivo exercício de atividade de ensino e, conseqüentemente, contribuindo para a consecução dos objetivos das instituições educacionais.

*Nesse sentido, por não contribuir para o alcance dos objetivos das instituições educacionais e, assim, não poder ser considerada despesa de MDE, **não é cabível o pagamento de dívidas trabalhistas ou previdenciárias com recursos dos precatórios do Fundef**, ainda que originadas na falta de pagamentos salariais de profissionais que estiveram no exercício de atividade de ensino no passado – o que seria apenas uma das*

hipóteses para o surgimento de passivos trabalhistas ou previdenciários do ente federado. O pagamento de tais obrigações, cuja relevância não está em discussão, deve ser feito com recursos de outras fontes que não o Fundef/Fundeb.

*A utilização dos recursos dos precatórios do Fundef, de natureza extraordinária, para **pagamento de abonos, rateios** ou outras denominações de mesma natureza, não deveria ter sido sequer discutida, por absoluta incompatibilidade com o interesse público e com as leis do Fundef, do Fundeb, de Diretrizes e Bases da Educação e do PNE.*

Ademais, tais pagamentos não contribuem, de forma sustentável, para a valorização do magistério, tampouco para o atingimento dos objetivos das instituições de ensino, representando, apenas, o favorecimento pessoal momentâneo dos profissionais em detrimento do precário ensino básico público brasileiro, bem evidenciado por ocasião da apreciação do TC 034.984/2017-8, acompanhamento do PNE 2014-2024 (Acórdão 2353/2018 – Plenário).

*O FNDE retratou que, de forma excepcional, ocorrem pagamentos de abonos ou rateios com recursos **ordinários** do Fundeb, quando há ‘sobras’ nos **recursos anuais** do fundo e, simultaneamente, não se alcança o mínimo de 60%, previsto no artigo 22, da Lei 11.494/2007.*

Segundo a autarquia, essa ocorrência sinaliza a necessidade de revisão ou atualização dos planos de carreira dos profissionais do magistério, para que se absorvam, sem sobras, os 60%, sem a necessidade de pagamento de abonos.

*Esses especiais rateios, promovidos com recursos **ordinários** do Fundeb, visando ao atingimento do limite mínimo de 60%, embora não sejam desejáveis, podendo indicar até mesmo número insuficiente de profissionais contratados, tem natureza mais duradoura e estável, com potencial de valorização dos profissionais do magistério.*

Distinto deve ser o tratamento aos recursos extraordinários dos precatórios do Fundef, os quais, como já decidido, não estão sujeitos à subvinculação prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007.

IV

*Diversamente do FNDE, a Secex/Educação defende a impossibilidade de utilização dos recursos em questão para **pagamento de remuneração ordinária dos profissionais do magistério**. Isso ocorre pelas seguintes razões:*

- a) os gastos com remuneração dos profissionais do magistério devem observar os artigos 15, 16 e 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- b) risco de desrespeito ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos quando os recursos extraordinários se esvaírem;*
- c) as despesas ordinárias, como salários e encargos sociais, devem ser suportadas por receitas também ordinárias. Não se deve utilizar recursos episódicos para pagamento de despesas perenes e contínuas;*
- d) possibilidade de aumento das sobras (rateios) relativas a recursos ordinários do Fundeb;*
- e) os municípios podem utilizar recursos ordinários do Fundeb para aumento do pagamento dos profissionais do magistério e recursos extraordinários para as outras despesas de MDE que antes seriam pagas com os recursos ordinários;*

Os referidos artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõem sobre a necessidade de avaliação do impacto orçamentário-financeiro da expansão de ações governamentais e do aumento da despesa com pessoal, de sua compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

*O recebimento de recursos advindos dos precatórios do Fundef, de caráter excepcional e eventual, **não pode suportar aumento de remuneração ordinária** dos profissionais do magistério, em que pese o disposto no artigo 70, inciso I, da LDB.*

O ingresso de substancial montante de recursos aos cofres municipais pode deixar o prefeito tentado a aumentar os valores do plano de carreira de seus professores, com a melhor das intenções. Entretanto, com o esvaimento desse montante, de caráter nitidamente excepcional, é provável que o município não tenha caixa para o pagamento dos salários incrementados por ocasião do ingresso dos recursos excepcionais, sendo impossibilitado de reduzi-los em razão do princípio constitucional da irredutibilidade dos vencimentos.

E tais aumentos apenas podem ser respaldados por receitas ordinárias, contínuas, em observância à responsabilidade na gestão fiscal (artigo 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000).

*Os recursos advindos dos precatórios do Fundef **não devem ser utilizados para pagamento de remunerações atuais**, previstas em planos de cargo dos profissionais do magistério, por duas razões:*

A primeira decorre do raciocínio anterior. Como as despesas ordinárias e contínuas devem ser suportadas por receitas de natureza ordinária e contínua, o pagamento da remuneração ordinária dos profissionais com recursos extraordinários tende a redirecionar os recursos antes destinados a essa finalidade a outros gastos, criando os mesmos riscos acima aventados.

A segunda, considerando a indesejável ocorrência de rateios dos recursos ordinários do Fundeb ao término dos exercícios - em razão das 'sobras' e do não atingimento do mínimo de 60% - a destinação dos recursos extraordinários ao pagamento da remuneração ordinária dos profissionais do magistério aumentaria artificialmente as 'sobras' dos recursos ordinários recebidos naquele período, permitindo o rateio de aproximadamente 60% dos recursos ordinários recebidos, com base no artigo 22, da Lei 11.494/2007, em evidente burla ao que já se discorreu quanto à vedação de pagamento de abonos e rateios com os recursos extraordinários provenientes dos precatórios do Fundef.

*Diga-se, aliás, que esse rateio, propiciado por recursos **extraordinários**, não acarretaria a valorização do magistério, não seria realizado com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, tampouco seria compatível com as metas do PNE, ou com o interesse público.*

Quanto à possibilidade de frustração de receitas do ente federado, como bem observado pela unidade instrutiva, a utilização dos recursos dos precatórios do Fundef, nos demais casos previstos no artigo 70 da LDB, tende a aumentar a disponibilidade de recursos ordinários do Fundeb, antes direcionados a essas despesas, para a finalidade do inciso I, do referido artigo.

Por conseguinte, o artigo 70, I, da LDB, que autoriza a execução de despesas do Fundeb com remuneração de profissionais da educação, e o artigo 22 da Lei do Fundeb, o qual prevê a subvinculação de recursos para pagamento de profissionais do magistério, dizem respeito aos recursos ordinários do Fundeb, não devendo justificar e abranger a aplicação de recursos extraordinários de precatórios.”

À luz dessas considerações, perde relevância e não merece acolhida, nos presentes autos, o argumento do Município de Maribondo/AL (peças 8 e 54) no sentido de que a Lei 11.494/2007 (art. 22, parágrafo único, inciso I) ampliou o conceito, considerando como “remuneração” dos profissionais da educação o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério, inclusive os encargos sociais incidentes, o que estaria a justificar o pagamento dos passivos previdenciários de que trata este processo de denúncia.

Na visão do MP de Contas, os termos de ajustamento de conduta firmados em 11/1/2018 e 9/5/2018, entre o Ministério Público Federal e o Município de Maribondo/AL (peças 9 e 10), deveriam ter sido revistos com a superveniência do Acórdão 2.866/2018-Plenário (TC 020.079/2018-

9), de 5/12/2018 (DOU 7/1/2019), que veiculou vedação expressa ao pagamento de passivos previdenciários, entre outros.

Na impossibilidade de revisão dos termos de ajustamento de conduta, os respectivos pagamentos com recursos dos precatórios do Fundef deveriam ter sido abortados pelo município, por contrariarem a legislação vigente e pelo fato de a deliberação desta Corte ser causa legítima para justificar o não pagamento com recursos dos precatórios do Fundef.

Pode-se até cogitar que não pagar os passivos previdenciários não seria descumprir o TAC. Esse pagamento era uma mera possibilidade, não uma obrigação. Inclusive, a Cláusula Oitava, Parágrafo Terceiro, do TAC de 9/5/2018 estabelecia que o município poderia alterar o plano de aplicação de valores, desde que mantida a finalidade prevista no instrumento, vale dizer, despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (peça 9, p. 6).

Ademais, havendo dúvida ou inconformismo em relação a deliberações do Tribunal, cabe ao responsável utilizar, tempestivamente, os recursos previstos na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno do TCU, e não optar pelo descumprimento injustificado (Acórdão 1209/2021-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES), vale dizer, havendo dúvidas ou inconformismo em relação a deliberação do Tribunal, cabe ao órgão jurisdicionado interpor, tempestivamente, os recursos próprios previstos na Lei Orgânica do TCU e no seu Regimento Interno (Acórdão 4428/2014-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER).

Se não for responsável no processo, cabe ao interessado demonstrar razão legítima para recorrer, demonstrar seu interesse em intervir (arts. 144, § 2º; 146, § 1º; e 282 do Regimento Interno/TCU).

Cumpra também lembrar que a norma regimental do TCU prevê a competência do Tribunal Pleno para firmar entendimentos, a saber:

“Art. 16. Compete ainda ao Plenário:

(...)

V - deliberar sobre propostas de fixação de entendimento de especial relevância para a Administração Pública, sobre questão de direito, que somente poderão ser aprovadas por 2/3 dos ministros, inclusive ministros-substitutos convocados;”

Nessa linha, o então prefeito Leopoldo César Amorim Pedrosa, gestão 2017/2020 (peça 30), não poderia simplesmente ter ignorado a deliberação proferida pelo TCU, qual seja, o Acórdão 2.866/2018-Plenário, e procedido o pagamento da importância de R\$ 2.950.534,17 em setembro/2019 (peça 27, pp. 34 e 38/41, e peça 28).

Consoante o voto condutor do Acórdão 2.553/2019-Plenário:

“(...) o Acórdão 2.866/2018 – Plenário não criou nova interpretação cuja aplicação retroativa poderia afrontar o princípio da segurança jurídica. Antes mesmo da referida decisão, não era razoável interpretar que tais gastos poderiam ser realizados com os recursos dos precatórios do Fundef, motivo pelo qual a conta específica deve ser repostada com esse valor.

(...)

Muito embora tal acordo tenha sido autorizado por lei municipal, como ressaltado na instrução, a decisão quanto ao rateio dos recursos sem nenhuma contraprestação e desvinculado de nenhum benefício para a educação local foi tomada, em última instância, pelo prefeito à época.

Conquanto o acordo judicial seja de cumprimento obrigatório, sua celebração ocorreu em razão da anuência do gestor municipal, o qual, assim, responsabiliza-se pela destinação acordada com os sindicatos. Diferente seria se tais pagamentos tivessem ocorrido por

expressa determinação de magistrado, com força cogente e independente da vontade do prefeito.”

Os termos de ajustamento de conduta em exame no presente processo, como visto anteriormente, previam a possibilidade de sanção apenas no caso de descumprimento imotivado. Indubitavelmente, a decisão do TCU, proferida no válido e justo exercício de sua jurisdição, no sentido de entender ilícito o pagamento de passivos previdenciários com recursos originários de precatórios do Fundef seria certamente tomada em consideração pelo MPF na avaliação de eventual descumprimento dos TACs e da culpabilidade do gestor e muito provavelmente não ensejaria, se fosse o caso, a execução judicial dos títulos.

Nesse contexto, o Ministério Público de Contas não reconhece a regularidade do repasse ao Fundo Previdenciário de Maribondo/AL e acompanha a proposição da SecexEducação no sentido de se determinar ao município que, no prazo de 90 dias, recomponha à conta específica dos precatórios do Fundef, comprovando ao Tribunal nesse mesmo prazo, o montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao Funprema (Fundo Previdenciário do Município de Maribondo), referente ao período de abril/2002 a agosto/2006, no valor original de R\$ 2.950.534,17, realizado em 27/9/2019, atualizado monetariamente, sob pena de instauração de tomada de contas especial. A atualização monetária, porém, deve incidir não a partir da data do acórdão que sobrevier (peça 55, sigilosa, item 38, alínea “b.1”), mas da data do pagamento indevido (27/9/2019, peça 27, pp. 40/1).

Passa-se ao exame da proposta da SecexEducação de determinação à Prefeitura Municipal de Maribondo/AL no sentido de que se abstenha “de efetuar pagamento de honorários advocatícios pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef, empregando os recursos judiciais cabíveis, em caso de destaque (...), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial” (item 38, alínea b.2, da instrução à peça 55, sigilosa).

Consoante informações constantes dos autos:

1) PJe 0806992-28.2017.4.05.8000, em trâmite na 13ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas (peças 10 e 11):

a) o Ministério Público Federal ajuizou a ação com o objetivo de obrigar o Município de Maribondo/AL a aplicar integralmente o crédito oriundo dos autos 0803186-87.2014.4.05.8000 (Precatório 0284279-94.2016.4.05.0000 (PRC143488-AL) na manutenção e desenvolvimento da educação, com a criação de uma conta específica para fins de movimentação financeira dos valores, sem prejuízo da aplicação do mínimo constitucional nessa área e da complementação realizada pela União atualmente para fins de Fundeb;

b) no dia 11/1/2018, o MPF firmou com a Prefeitura Municipal de Maribondo/AL, representada pelo Prefeito Leopoldo Cesar Amorim Pedrosa, Termo de Acordo Judicial 01/2018⁷ (peça 10, p. 2);

c) nesse termo, o Município de Maribondo/AL se comprometeu a aplicar a integralidade dos valores do precatório judicial supra exclusivamente na destinação prevista no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no artigo 60 do ADCT da CRFB/1988, isto é, exclusivamente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei 9.394/1996;

d) a ação prosseguirá em relação aos honorários advocatícios contratuais que foram destacados do precatório judicial 143488-AL, tendo em vista que não foram objeto do Termo de Acordo Judicial 01/2018, conforme disposto no parágrafo único da Cláusula 1ª (peça 10, p. 7);

e) a sentença homologatória do TAC assim ponderou e decidiu (peça 11, pp. 5 e 11):

⁷ No TAC e na sentença, consta “Termo de Acordo Judicial 01/2017” (peça 10, pp. 4/8, e peça 11, pp. 11).

“33. É certo que, em caráter de absoluta excepcionalidade, e porque há sustentáculo legal, não ficam os honorários advocatícios, tanto os de sucumbência como os contratuais (estes se apresentados os respectivos contratos, antes da expedição do requisitório, na forma do art. 24, § 4º, da Lei nº 8.906/1994), impedidos de serem destacados do montante auferido pela edilidade a título de complementação do FUNDEB, até mesmo pelo fato de terem sido recuperados pelas forças empreendidas pelos advogados, cujos serviços o município credor viu-se compelido a contratar, na defesa daquela porção de recursos em vias de ser sacrificada.”

“46. Isto posto:

a) HOMOLOGO o acordo firmado entre o Ministério Público Federal e o município de Maribondo, acordo este de id. 2701065 (TERMO DE ACORDO JUDICIAL N. 01/2017), extinguindo o feito, nesta parte, nos termos do art. 487, III, ‘b’, do CPC.

(...)

b) No que se refere aos honorários contratuais e sucumbenciais, julgo improcedente o pleito do MPF, determinando que não haja vinculação sobre as referidas parcelas, estes se na fase executiva tiverem sido postulados antes da expedição do requisitório e mediante apresentação dos respectivos contratos, com observância das demais exigências preconizadas no art. 24, § 4º, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB);”

f) a SecexEducação analisou a matéria nos seguintes termos (peça 55, sigilosa):

f.1) a sentença proferida no PJe 0806992-28.2017.4.05.8000 faz referência a diversas decisões do STJ, todas proferidas no ano de 2016, bem como ao disposto no art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994, mas o TCU, por ocasião do Acórdão 923/2020-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, tratou a matéria, trazendo a lume a decisão do STJ no REsp. 1.703.697/PE, julgado em 26/2/2019, a saber:

“Conquanto haja previsão, no art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994, da possibilidade de retenção dos honorários advocatícios contratuais antes da expedição do precatório (regra geral), o caso dos precatórios do Fundefé especial por se tratar de verbas constitucionalmente gravadas a finalidades da área da educação definidas em lei, o que impede o recebimento dos valores pelos advogados por meio desse procedimento.

Os serviços advocatícios contratados de forma regular e a preço de mercado devem ser pagos com recursos que possam ter essa destinação.

Nesse sentido também decidiu a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do Recurso Especial 1.703.697/PE (Relator o E. Ministro Og Fernandes), cujo trecho da ementa da decisão aqui reproduzo:

‘7. Na execução, regra geral, é possível a requisição pelo patrono de reserva da quantia equivalente à obrigação estabelecida, entre si e o constituinte, para a prestação dos serviços advocatícios. A condição para isso é que o pleito seja realizado antes da expedição do precatório ou do mandado de levantamento, mediante a juntada do contrato. Orientação do STJ e do STF.

8. Esse entendimento, todavia, não é aplicável quando os valores a que tem direito o constituinte se referem a verbas decorrentes de diferenças do FUNDEF que a União deixou de repassar aos Municípios a tempo e modo.

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.”

f.2) na Suspensão de Liminar (SL) 1186/DF, o STF decidiu “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 FUNDEB”. Embora, em sede de embargos de declaração, tenha saneado “omissões constantes da decisão embargada”, decidiu [em maio/2019] “declarar, expressamente, que seu comando 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”;

f.3) na Suspensão de Liminar 1119/PE, em decisão mais recente (12/3/2020), o STF decidiu o seguinte:

“Cite-se, a título exemplificativo, a decisão monocrática proferida pela então Presidente, Ministra Cármen Lúcia, nos autos da SL nº 1.107/PA, assim ementada:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. BLOQUEIO DE VALORES EM CONTA DO FUNDEB PARA PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATADOS. DEMONSTRAÇÃO DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. SUSPENSÃO DE LIMINAR DEFERIDA (DJe de 12/9/17).

[...]

Nesse sentido também foi a manifestação da Procuradoria-Geral da República:

Conforme argumentou o Município agravado, o bloqueio dos recursos vinculados constitucionalmente colocou sob risco programas que garantem o fornecimento de merenda escolar a mais de 18.000 alunos, o custeio de despesas referentes ao transporte escolar, além de recursos destinados ao pagamento de servidores da rede municipal de ensino e à realização de obras para construção de creches e melhorias nas escolas municipais.

Como mencionado, trata-se de recursos com destinação vinculada, advindos de repasse federal e de convênios, sendo que o seu bloqueio coloca o Município sob risco de inadimplência perante a União, o que pode acarretar ainda mais prejuízos às contas públicas municipais. Além disso, são verbas previstas em orçamento e que detêm finalidade específica, de forma que seu desvio para outras finalidades atenta contra sua própria natureza.”

II) PJe 0802824-46.2018.4.05.8000, em trâmite na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas (peças 9 e 31):

a) conforme registro da SecexEducação (peça 55, sigilosa, item 9.10), a sentença prolatada é mais simples que a primeira, porque se cinge ao TAC, nada versando sobre os honorários advocatícios e sobre a destinação dos chamados 60% rateados para a remuneração. Decidiu-se, “com fulcro no art. 487, III, b, do CPC, homologo o acordo firmado entre as partes (Id. 4058000.3125470) para que produza seus jurídicos e legais efeitos”.

Nesse cenário, seria integralmente pertinente a proposta oferecida pela unidade técnica especializada, de determinar que a municipalidade se abstinhasse de efetuar pagamento de honorários advocatícios pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef, sob pena de instauração de TCE, haja vista a jurisprudência assente nesta Casa:

“Os recursos do Fundef, por expressa destinação constitucional e previsão legal, não podem ser reduzidos para pagamento de honorários advocatícios devidos por município,

somente podendo ser destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação.” (Acórdão 5940/2014-Segunda Câmara | Relator: WEDER DE OLIVEIRA)

“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 disposições da Lei 11.494/2007.” (Acórdão 1824/2017-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)

“A destinação, pelo ente municipal, 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 disposições da Lei 11.494/2007, devendo o município restituir à conta do Fundeb municipal, com recursos próprios, os valores utilizados irregularmente, sob pena de instauração de processo de tomada de contas especial.” (Acórdão 1347/2020-Plenário | Relator: ANA ARRAES)

“É vedado o pagamento de honorários advocatícios com recursos oriundos dos precatórios do extinto Fundef, inclusive com os relativos aos juros de mora, pois, como acessórios que são, estes têm a mesma natureza do valor principal e devem acompanhá-lo em seu destino, ou seja, a aplicação exclusiva em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos dos arts. 60 do ADCT, 21 da Lei 11.494/2007, 2º da Lei 9.424/1996 e 70 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).” (Acórdão 2758/2020-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES e Acórdão 585/2022-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)

Contudo, ante o recente pronunciamento do STF no bojo da ADPF 528, a proposição da SecexEducação fica parcialmente comprometida, pelo fato de se ter considerado constitucional, no âmbito do Pretório Excelso, o pagamento de honorários advocatícios até o limite do valor dos juros moratórios dos precatórios do Fundef, ao argumento de que os juros de mora têm natureza jurídica distinta da do principal.

Cabe, pois, ajustar a redação da proposta efetuada pela unidade técnica especializada, nos seguintes termos (ajustes em negrito):

*“b.2) com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, abstenha-se de efetuar pagamento de honorários advocatícios, pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef, **em limite superior ao valor dos juros moratórios**, empregando os recursos judiciais cabíveis, em caso de destaque, consoante o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal e jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 1.518/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman) e do STF (SL 1107/PA, SL 1119/PE e **ADPF 528**), sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017 – Plenário;”*

V

Em face do exposto, o Ministério Público de Contas adere, no essencial, à proposição da SecexEducação (peças 55 e 56, sigilosas) e, em atenção à oitiva solicitada por Vossa Excelência (peça 58, sigilosa), opina no sentido de o Tribunal:

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determinar ao município de Maribondo/AL que:

b.1) com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, no prazo de 90 dias, recomponha à conta específica dos precatórios do Fundef, comprovando ao Tribunal nesse mesmo prazo, o montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao Fundo Previdenciário do Município de Maribondo (Funprema, CNPJ 05.128.610/0001-99), referente ao período de abril/2002 a agosto/2006, no valor original de R\$ 2.950.534,17, atualizado monetariamente a partir de 27/9/2019 (data do pagamento indevido, peça 27, pp. 40/1), uma vez que tal pagamento infringiu o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal, e a jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário;

b.2) com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, abstenha-se de efetuar pagamento de honorários advocatícios, pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef, em limite superior ao valor dos juros moratórios, empregando os recursos judiciais cabíveis, em caso de destaque, consoante o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal e a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 1.518/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman) e do STF (SL 1107/PA, SL 1119/PE e ADPF 528), sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017 – Plenário;

c) informar o denunciante e o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

d) levantar o sigilo das peças que integram estes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 55 da Lei 8.443/1992 e 236 do Regimento Interno/TCU, bem como dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014.

VOTO

A presente denúncia noticia supostas irregularidades relacionadas à aplicação de recursos oriundos de precatórios do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundef), no âmbito da Prefeitura Municipal de Maribondo/AL, no pagamento de dívidas previdenciárias, em desacordo com as normas legais e constitucionais que regulam a matéria e a jurisprudência desta Corte de Contas.

2. Presentes os requisitos de admissibilidade fincados nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, cumpre conhecer da denúncia.

3. Para melhor compreensão da matéria, apresento breve resumo dos fatos apurados:

- **em janeiro e maio de 2018**, o Município de Maribondo e o Ministério Público Federal pactuaram dois Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), com o propósito de “obrigar o MUNICÍPIO DE MARIBONDO/AL a aplicar integralmente o crédito oriundo” dos precatórios “na manutenção e desenvolvimento da educação, com a criação de uma conta específica para fins de movimentação financeira dos valores, sem prejuízo da aplicação do mínimo constitucional nessa área e da complementação realizada pela União atualmente para fins de FUNDEB”, assim resumidos:

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA	DATA DO TAC	DATA DA SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA DO TAC
Termo de Ajustamento de Conduta PJE 0806992-28.2017.4.05.8000 Precatório 0284279-94.2016.4.05.0000/PRC 143488-AL	11/1/2018 (peça 10)	9/5/2018 (peça 11)
Termo de Ajustamento de Conduta PJE 0802824-46.2018.4.05.8000 Precatório 0294767-74.2017.4.05.0000/PRC 159049-AL	9/5/2018 (peça 9)	6/8/2018 (peça 31)

- nos termos pactuados, “o MUNICÍPIO DE MARIBONDO/AL se comprometeu a aplicar a integralidade dos valores do precatório judicial supra exclusivamente na destinação prevista no artigo 21 da Lei 11.494/2007 e no artigo 60 do ADCT da CRFB/88, isto é, exclusivamente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no artigo 70 da Lei 9.394/96” (Cláusula 1ª de ambos os TACs);

- o segundo TAC admitiu a possibilidade da aplicação dos valores para quitação de dívidas previdenciárias (Parágrafo Primeiro da Cláusula 3ª do TAC PJE 0802824-46.2018.4.05.8000):

*PARÁGRAFO PRIMEIRO. A não incidência da subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007 **não impede a utilização dos recursos do precatório para, caso necessário, complementar o pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, ou mesmo o adimplemento de passivos trabalhistas e contribuições previdenciárias em atraso, reconhecidos em lei ou decisão judicial transitada em julgado, pois que tal finalidade está inserta no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 70 da Lei 9.394/1996.** (Grifei).*

- ambos os TACs foram homologados judicialmente;

- **em setembro de 2019**, com base na cláusula permissiva consignada no segundo TAC, foram aplicados **R\$ 2.950.534,17**, oriundos de recursos dos precatórios, na **quitação de débitos previdenciários** “de gestões anteriores dos servidores da educação com a previdência municipal”, em conformidade com autorização orçamentária prevista na **Lei Municipal 783/2019, de 25/9/2019**;

- o repasse dos recursos, da conta de precatórios do Município para a conta do Fundo

Previdenciário do Município de Maribondo foi efetuado em **27/9/2019**;

- à época da aprovação do crédito orçamentário municipal e do pagamento dele decorrente, já era bem assentada a jurisprudência deste Tribunal no sentido de vedar a aplicação de recursos de precatórios vinculados ao Fundef, sucedido pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), com destaque para o Acórdão 2.866/2018-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), proferido em 5/12/2018;

- embora os autos não noticiem a efetivação de pagamentos de **honorários advocatícios** com recursos dos mencionados precatórios, a sentença homologatória do primeiro termo de ajustamento e o segundo TAC previram essa possibilidade:

Sentença homologatória do 1º TAC:

b) No que se refere aos honorários contratuais e sucumbenciais, julgo improcedente o pleito do MPF, determinando que não haja vinculação sobre as referidas parcelas, estes se na fase executiva tiverem sido postulados antes da expedição do requisitório e mediante apresentação dos respectivos contratos, com observância das demais exigências preconizadas no art. 24, § 4º, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB);

2º TAC:

Parágrafo Único da Cláusula 1ª: retira-se da obrigação do Município a verba referente a honorários advocatícios contratuais, desde que tenham sido destacados no precatório mencionado, pois “não pode ser transacionada por se tratar de direito de terceiros não integrantes do TAC, de modo que tal questão, permanecendo controvertida, terá seu curso na ação judicial;

4. Em minudente instrução, a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), após analisar os marcos constitucionais, legais e jurisprudenciais da matéria, concluiu pela procedência da denúncia, sopesando as circunstâncias atenuantes da conduta do gestor responsável para abster-se de propor sanções, e propôs determinação corretiva ao município, para a restituição do valor questionado à respectiva conta específica de precatórios do Fundef, e um comando preventivo, para que se abstenha de “efetuar pagamento de honorários advocatícios pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef”. Também propôs a cientificação do acórdão “ao denunciante e ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL)”.

5. Seguem-se as determinações propostas:

b.1) com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 90 dias, recomponha à conta específica dos precatórios do Fundef, comprovando ao Tribunal nesse mesmo prazo, o montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao FUNPREMA, referente ao período de abril/2002 e agosto/2006, no valor original de R\$ 2.950.534,17, realizado em 25/9/2019 [sic; o pagamento foi feito em 27/9/2019], atualizado monetariamente a partir desta data, uma vez que tal pagamento infringiu o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal, e a jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário;

b.2) com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, abstenha-se de efetuar pagamento de honorários advocatícios pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef, empregando os recursos judiciais cabíveis, em caso de destaque, consoante o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 dos ADCT da Constituição Federal e jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 1.518/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman) e do STF (SL

1107/PA e SL 1119/PE), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017 – Plenário.

6. Instado por este Relator, o Ministério Público de Contas, representado no feito pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, analisou a matéria em detalhado parecer (com 32 laudas) e, após sopesar a jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal, firmada no julgamento da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 528 (relator: Ministro Alexandre de Moraes; Pleno; julg.: 21/03/2022; publ.: 22/04/2022), endossou, na essência, as conclusões e proposta de encaminhamento da unidade técnica, apenas corrigindo a data do pagamento (27/9/2019, e não 25/9/2019), e ressaltando a possibilidade de pagamento de honorários no limite dos juros moratórios judicialmente definidos, além de apontar as peças dos autos cujo sigilo deve ser mantido.

7. Estes são os itens da proposta do MPTCU que divergem parcialmente do encaminhamento anotado pela SecexEducação:

b.1) com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, no prazo de 90 dias, recomponha à conta específica dos precatórios do Fundef, comprovando ao Tribunal nesse mesmo prazo, o montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao Fundo Previdenciário do Município de Maribondo (Funprema, CNPJ 05.128.610/0001-99), referente ao período de abril/2002 a agosto/2006, no valor original de R\$ 2.950.534,17, atualizado monetariamente a partir de 27/9/2019 (data do pagamento indevido, peça 27, pp. 40/1), uma vez que tal pagamento infringiu o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal, e a jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário;

b.2) com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, abstenha-se de efetuar pagamento de honorários advocatícios, pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef, em limite superior ao valor dos juros moratórios, empregando os recursos judiciais cabíveis, em caso de destaque, consoante o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal e a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 1.518/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman) e do STF (SL 1107/PA, SL 1119/PE e ADPF 528), sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017 – Plenário;

(...)

d) levantar o sigilo das peças que integram estes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 55 da Lei 8.443/1992 e 236 do Regimento Interno/TCU, bem como dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014. (Grifei).

8. Feita essa necessária introdução, passo à análise de mérito, no que acompanho as conclusões uniformes dos pareceres, incluindo as ressalvas pontuadas pelo *Parquet* de Contas.

9. Adoto como razões de decidir as análises e conclusões coligidas no Relatório, sem embargos das considerações que passo a expor.

QUITAÇÃO DE PASSIVO PREVIDENCIÁRIO COM SALDO DE PRECATÓRIOS DO FUNDEF/FUNDEB

10. A impropriedade do pagamento questionado na presente denúncia é evidente, conforme bem demonstrado nos múltiplos precedentes citados nos pareceres, com destaque para o Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, de 5/12/2018, que, entre outras deliberações, firmou o seguinte entendimento, “**em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente**”:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário, **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;** (...)

E expediu a seguinte determinação, de caráter amplo e pedagógico ao FNDE:

9.3. **determinar (...) ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério da Educação que, com fundamento no artigo 30 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõem, divulguem o teor da presente deliberação aos estados e municípios que fazem jus a recurso proveniente da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente aos exercícios de 1998 a 2006, e aos Conselhos do Fundeb dessas localidades.** (Grifei).

11. No caso concreto, embora os dois TACs tenham sido pactuados entre o Município e o Ministério Público Federal no primeiro semestre de 2018, portanto, antes do referido acórdão paradigma, a autorização legislativa e o pagamento dos débitos previdenciários com recursos de precatórios do Fundef ocorreu somente no segundo semestre de 2019, quando essa vedação já estava bem consolidada em nossa jurisprudência, pois o Acórdão 2.866/2018-Plenário foi proferido 5/12/2018 e publicado em 7/1/2019, não sendo objeto de reapreciação em nenhum recurso (foram opostos três recursos, com decisões pelo não conhecimento por ausência de legitimidade dos recorrentes).

12. Assim, é correta a conclusão pela procedência da denúncia, sendo também pertinente a determinação para a restituição do valor à conta específica de precatórios do Fundef municipal.

PROCEDIMENTOS PACTUADOS NOS TACs E DETERMINAÇÃO CORRETIVA DO TCU

13. Note-se que o comando assinalado não colide com o objetivo dos TACs – de aplicar os recursos dos precatórios do Fundef nos respectivos objetivos legais e constitucionais –, tampouco afasta o dever municipal de pagar os débitos previdenciários. Apenas coíbe a utilização dos créditos de precatórios do Fundef na quitação dessas dívidas. Conforme bem assinalado pelo *Parquet*, tal solução já foi adotada por este Tribunal, a exemplo do Acórdão 2.553/2019–TCU–Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), assim ementado:

Sumário: AUDITORIA. PRECATÓRIOS DO EXTINTO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). MUNICÍPIOS DE ALAGOAS. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS E DE RATEIOS AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA AUTUAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. NECESSIDADE DE RECOMPOSIÇÃO DA CONTA ESPECÍFICA DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF. OUTRAS DILIGÊNCIAS. CIÊNCIA AOS DIVERSOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS.

14. O mesmo acórdão expediu as seguintes determinações:

9.1. *determinar à unidade técnica que:*

(...)

9.1.2. **comunique ao Município de Teotônio Vilela acerca da necessidade de imediata recomposição, à conta específica dos precatórios do Fundef, do montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao Instituto de Previdência do Município, referente ao período de 2001 a 2010, no valor original de R\$ 6.384.296,08, realizado em 6/12/2016, atualizado monetariamente a partir desta data, por não ser despesa com manutenção e**

desenvolvimento do ensino (MDE), sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3 e 9.4.2, do Acórdão 1.824/2017 – Plenário; (grifei).

15. No tocante ao efeito vinculante dos termos de ajustamento de conduta sobre a municipalidade, restou bem demonstrado que os acordos pactuados com o Ministério Público Federal não impuseram ao compromissário a **obrigação** de quitar débitos previdenciários. Em verdade, apenas o segundo TAC **admitiu** tal possibilidade, com a expressão “não impede” (Parágrafo Primeiro da Cláusula 3ª do TAC PJE 0802824-46.2018.4.05.8000), ou seja, sem caráter impositivo, *verbis*:

*PARÁGRAFO PRIMEIRO. A não incidência da subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007 **não impede a utilização dos recursos do precatório para, caso necessário, complementar o pagamento da folha normal e ordinária dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, ou mesmo o adimplemento de passivos trabalhistas e contribuições previdenciárias em atraso, reconhecidos em lei ou decisão judicial transitada em julgado, pois que tal finalidade está inserta no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 70 da Lei 9.394/1996.** (Grifei).*

16. Assim, não cabe o argumento de que a quitação de passivos previdenciários com recursos dos precatórios do Fundef ocorreu *por força* dos TACs.

17. Ressalvo que a afirmação contida no item 10.1 da instrução da unidade técnica, replicada no resumo contido no parecer do *Parquet* de Contas, no sentido de que os TACs tinham por “objetivo específico” a “quitação de passivos previdenciários com profissionais da educação básica”, não está consignada em nenhum dos dois termos pactuados (peças 9 e 10). O objetivo dos TACs foi impor ao Município a obrigação de aplicar os recursos nas finalidades constitucionais e legais do Fundo.

18. Provavelmente, tal anotação baseou-se na mensagem do Poder Executivo municipal anexa ao projeto de lei de crédito orçamentário, que justificou o uso de valores dos precatórios na quitação de débitos previdenciários dos servidores da educação básica como medida de cumprimento aos TACs, *verbis*:

“A abertura do crédito especial se faz necessária para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Educação, e será utilizado exclusivamente no pagamento das contribuições previdenciárias dos servidores da educação básica, ativos e efetivos, abrangendo o período de abril de 2002 a agosto de 2006, relativo ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores - RPPS, em conformidade com o disposto nas Leis Federais n.º 9.394/1996 e 11.494/2007, cumprindo ainda o que ficou acordado com o Ministério Público Federal e homologado pela Justiça Federal [sentenças às peças 11 e 31] na cláusula 3ª, § 1º, do Termo de Ajuste de Conduta – TAC [peças 9 e 10], nas ações judiciais n.º 0806992-28.2017.4.05.8000 e 0802824-46.2018.4.05.8000, que tramitaram na Seção Judiciária de Alagoas.” (Grifei).

19. Mas, como assinalei, o teor de ambos os termos pactuados com o Ministério Público Federal não endossa a assertiva de que o objetivo dos TACs era a quitação de dívidas previdenciárias.

20. Faço esses registros para deixar bem assente a legitimidade da determinação ora proposta, voltada à restituição, à conta específica de precatórios do Fundef municipal, do valor aplicado na quitação de passivos previdenciários.

21. Reforço que a competência de controle externo deste Tribunal, de matriz constitucional, não se vincula às interpretações jurídicas pactuadas em termos ou compromissos de ajustamento de conduta, cujo propósito, conforme bem elucidado no parecer do *Parquet*, é apenas evitar a continuidade de ações administrativas ou judiciais tendentes a gerar sanções ao compromissário, movidas pela Administração Pública ou pelo Ministério Público. Os termos pactuados estabelecem compromisso jurídico entre as partes (compromissário e autoridade legitimada), sem afastar a possibilidade de atuação de outros agentes de controle.

22. Dessa forma, a adoção de procedimentos decorrentes de TAC, ou nele amparados, em desacordo com a jurisprudência do TCU, mitiga a reprovabilidade da conduta, haja vista a presumida boa-fé do compromissário e a presunção de legitimidade da interpretação normativa endossada pela autoridade signatária, representante do Poder Público; porém não impede eventuais determinações corretivas da Corte de Contas.

CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES DAS CONDUTAS

23. Ainda em relação à reprovabilidade da conduta, os autos revelam outras circunstâncias atenuantes, o que bem justifica as conclusões uníssonas dos pareceres pela ausência de sanções no caso presente, a saber:

- à data de celebração dos TACs, a jurisprudência deste Tribunal ainda não era clara no sentido de vedar o uso de recursos de precatórios do Fundef/Fundeb no pagamento de débitos previdenciários relacionados a servidores da educação básica, o que só veio a ocorrer no intermédio entre a pactuação dos termos e a autorização/realização do pagamento ora inquinado;

- embora nenhum dos dois TACs tenha imposto ao Município a obrigação de quitar dívidas previdenciárias com os recursos dos precatórios, o segundo termo admitiu expressamente essa possibilidade, sendo homologado pelo Poder Judiciário, o que, provavelmente, induziu os Poderes Executivo e Legislativo municipais ao erro de autorizar os pagamentos mesmo em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, sedimentada à época do dispêndio;

- a responsabilidade pelo pagamento decorre não apenas da conduta do então prefeito, mas também dos vereadores, que aprovaram o crédito, conforme assim anotado na defesa do Município (peça 8):

...os recursos foram regularmente utilizados para quitar débitos de gestões anteriores dos servidores da educação com a previdência municipal, no importe de R\$ 2.950.534,17. Isso porque tais dispêndios estariam em conformidade com o TAC firmado com o MPF, homologado pelo Poder Judiciário e de acordo com autorização orçamentaria prevista na Lei Municipal 783/2019;

- essa moldura de circunstâncias sinaliza a boa-fé dos agentes.

24. Portanto, assiste razão aos pareceres quanto à procedência da denúncia e à determinação corretiva proposta, que acolho com ajustes de forma, ressaltando que a solução em foco harmoniza-se com o decidido no Acórdão 2.553/2019–TCU–Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), já descrito neste Voto.

RISCO DE PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS COM RECURSOS DOS PRECATÓRIOS

25. No que tange ao identificado risco de pagamento de honorários advocatícios com o saldo remanescente na conta de precatórios do Fundef municipal, acolho igualmente as análises e conclusões do Ministério Público de Contas, que, na essência, endossa as análises da unidade instrutiva, apenas ressaltando, com base na jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal, a validade desse tipo de pagamento, desde que limitado ao valor dos juros moratórios judiciais.

26. Conforme explanado no parecer do Procurador Júlio Marcelo Oliveira, o E. STF, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 528-DF (relator: Ministro Alexandre de Moraes; Pleno; julg.: 21/3/2022; public.: 22/4/2022), deixou assente a constitucionalidade do pagamento de honorários advocatícios contratuais em ações relacionadas ao Fundef/Fundeb nos limites da “verba correspondente aos juros de mora incidentes sobre o valor do precatório devido pela União em ações propostas em favor dos Estados e dos Municípios”.

27. Importa frisar que a ADPF 528 buscou atacar uma deliberação desta Corte de Contas, o Acórdão 1.824/2017-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), vazado nos seguintes termos:

9.2. *firmar os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais, decorrentes da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb:*

9.2.1. *a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da União, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez que são recursos de origem federal;*

9.2.2. *aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:*

9.2.2.1. *recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade; e*

9.2.2.2. *utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;*

9.2.3. *a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;*

9.2.4. ***a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/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 disposições da Lei 11.494/2007;***(grifei).

28. Ao julgar a ADPF 528, nossa Corte Constitucional reafirmou a validade dos entendimentos assinalados, apenas modulando o alcance da dicção relativa aos honorários advocatícios, conforme se extrai da respectiva decisão:

“Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, declarando constitucional o Acórdão 1.824/2017 do Tribunal de Contas da União, que

1) afastou a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei n. 11.494/2007 aos valores de complementação do FUNDEF/FUNDEB pagos pela União aos Estados e aos Municípios por força de condenação judicial, e

*2) vedou o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, **ressalvado o pagamento de honorários advocatícios contratuais valendo-se da verba correspondente aos juros de mora incidentes sobre o valor do precatório devido pela União em ações propostas em favor dos Estados e dos Municípios, nos termos do voto do Relator.***

Os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Roberto Barroso, apesar de também julgarem improcedente a ação, fizeram ressalvas em seus votos para consignar que apenas naquelas situações relacionadas à atuação de advogados que ingressaram com ações de conhecimento individuais em favor de dado Município, seria legítimo o destaque do valor dos honorários advocatícios (art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994) da quantia a ser recebida pelo respectivo ente municipal a título de complementação aos fundos educacionais, bem como dos respectivos juros de mora. Falou, pelo amicus curiae Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, a Dra. Bruna Santos Costa. Plenário, Sessão Virtual de 11.3.2022 a 18.3.2022.” (Grifei).

29. Veja-se, portanto, que a deliberação aqui proposta está bem amparada na exegese afirmada pelo Supremo no precedente descrito, inclusive quanto à necessidade de recomposição dos cofres do Fundef/Fundeb em relação aos valores eventualmente aplicados em desacordo com as suas finalidades constitucionais (subitem 9.2.3 do Ac. 1.824/2017-TCU-Plenário). Isso alcança o pagamento dos débitos previdenciários discutidos nestes autos, e também autoriza vedar a aplicação dos mesmos recursos no pagamento de honorários advocatícios, com a ressalva posta pelo E. STF, acolhida na proposta do *Parquet* especializado e por mim endossada.

ALTERAÇÕES NORMATIVAS SUPERVENIENTES AOS FATOS QUESTIONADOS NA DENÚNCIA

30. A par dessas ponderações, observo que as leis supervenientes aos fatos questionados na presente denúncia – Leis 14.057/2020, 14.113/2020 e 14.325/2022 – não alteram a proposta de mérito aqui apresentada, tampouco o faz a recente Emenda Constitucional 114/2021.

31. A Lei 14.057/2020, ao disciplinar, no âmbito da União, de suas autarquias e de suas fundações, acordos diretos para pagamento de precatórios de grande valor, dispôs, em seu art. 7º, parágrafo único, a destinação de 60% dos respectivos valores ao pagamento de “profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas do ente público credor, **na forma de abono, sem que haja incorporação à remuneração dos referidos servidores.**” Como se vê, tal inovação normativa em nada altera a proibição de aplicar os recursos de precatórios do Fundef/Fundeb na quitação de passivos previdenciários, máxime por estabelecer o formato de “abono”, de caráter extraordinário, sem incorporação definitiva às remunerações ou proventos. Anoto que esse dispositivo é alvo da ADI 6885, pendente de julgamento definitivo, porém seu resultado será inócuo em relação aos questionamentos enfrentados neste processo.

32. A Lei 14.113/2020 estabeleceu nova regulamentação do Fundeb, revogando a Lei 11.494/2007 (ressalvado o caput do art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020). Porém, o art. 21 da lei revogada (vigente à época dos fatos) foi sucedido, na essência, pelo art. 25 do novo diploma, ressaltando-se que o art. 29 da Lei 14.113/2020 incluiu expressamente a vedação do uso de recursos do Fundo no pagamento de aposentadorias e pensões, o que apenas reforçou a proibição de aplicá-los na quitação de obrigações previdenciárias. Esses artigos, em ambas as leis, disciplinam a utilização dos recursos (Capítulo V – “Da Utilização dos Recursos”).

33. Também a Lei 14.325/2022, de 13/4/2022, incluiu o art. 47-A na Lei 14.113/2020, para disciplinar especificamente a aplicação de recursos extraordinário “recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos do Fundef e do Fundeb, inclusive das respectivas complementações da União. Essa alteração legislativa prevê o rateio dos recursos em favor de profissionais da *educação básica* nas redes públicas de ensino (ativos e aposentados), mas também o faz em caráter indenizatório, sem incorporação à remuneração nem aos proventos, o que também afasta qualquer efeito sobre as questões analisadas nestes autos.

34. De mais a mais, importa frisar que os fatos ocorreram em 2019, o que corrobora a ausência de qualquer efeito desses diplomas sobre as conclusões obtidas neste processo, haja vista o princípio geral da irretroatividade legislativa.

35. No que pertine à EC 114/2021, seu objetivo foi estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios. Seu ponto de contato com o tema em comento está no art. 5º, parágrafo único, que, à semelhança do que já era previsto na Lei 14.057/2020, prevê a vinculação de 60% dos valores dos precatórios relacionados ao Fundef/Fundeb aos profissionais do magistério, inclusive seus aposentados e pensionistas, mas sob a forma de abono, sem incorporação às remunerações nem proventos. Logo, também essa inovação constitucional passa ao largo das discussões havidas neste processo.

36. Nenhuma dessas normas tangencia a questão dos honorários advocatícios.

37. Por fim, observo que tanto a Lei 14.057/2020 quanto à EC 114/2021 foram objeto de análise e deliberação no Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigue), prolatado na recentíssima sessão de 18/8/2022, ocasião em que esta Corte de Contas assentou entendimento pela irretroatividade dos efeitos da referida emenda constitucional em relação aos dispositivos relacionados aos “precatórios do Fundef”, *verbis*:

9.1.1. a destinação de 60% do montante dos precatórios do Fundef, para os profissionais do magistério, só é admitida nos casos em que o pagamento do respectivo precatório tenha ocorrido após a promulgação da Emenda Constitucional 114/2021, vedada qualquer outra hipótese;

9.1.2. os recursos de precatórios do Fundef recebidos anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional 114/2021 não podem ser usados para pagamentos das despesas de pessoal especificadas no item 9.2.1 do Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário;

(...)

9.3. determinar (...) ao Ministério da Educação (MEC), com respaldo no artigo 39, I e III, da Lei 14.113/2020 (Lei do Novo Fundeb), que, no prazo de 15 dias, encaminhe ou disponibilize aos estados e municípios que fazem jus a recursos provenientes dos precatórios do Fundef (ou que já os receberam) cópia integral da presente decisão, alertando-os de que, à exceção dos precatórios recebidos posteriormente à promulgação da Emenda Constitucional 114/2021, persiste a vedação constante no item 9.2.1 do Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, segundo a qual os beneficiários de recursos dos precatórios do Fundef não podem utilizar os valores recebidos para realizar as despesas de pessoal ali listadas; (grifei).

(...)

38. Em que pese os entendimentos firmados nessa recente deliberação – a reforçar a irretroatividade legislativa em relação às normas sobre o Fundef/Fundeb postas na EC 114/2021 –, ressalto que, mesmo em uma hipotética dicção contrária – pela retroatividade –, isso não autorizaria a aplicação dos recursos dos precatórios em comento na quitação de dívidas previdenciárias.

39. E, nesse ponto, chamo atenção para a necessidade de esclarecer que o alerta descrito no subitem 9.3 do Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário, – ao consignar que “à exceção dos precatórios recebidos posteriormente à promulgação da Emenda Constitucional 114/2021, persiste a vedação constante no item 9.2.1 do Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, segundo a qual os beneficiários de recursos dos precatórios do Fundef não podem utilizar os valores recebidos para realizar as despesas de pessoal ali listadas” –, não deve ser interpretado, *a contrario sensu*, como autorização de livre uso dos recursos recebidos após a EC 114/2021.

40. Isso porque a norma constitucional é clara, em seu art. 5º, parágrafo único, ao vincular a destinação dos valores, na proporção de, no mínimo 60%, aos “profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, **na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, na aposentadoria ou na pensão**”, o que afasta indubitavelmente a possibilidade de aplicação desses valores no pagamento de dívidas previdenciárias ou passivos trabalhistas.

41. Convém recordar os limites postos no subitem 9.2.1 do Acórdão 2.866/2018-Plenário, além da vedação à subvinculação de 60% e ao pagamento de “rateios” e “abonos indenizatórios” (estas sim, derrogadas para os créditos recebidos após a EC 114/2021), proibiu expressamente os pagamentos de “passivos trabalhistas ou previdenciários”:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário, 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;

42. Entendo oportuno que esse esclarecimento deva ser consignado no presente acórdão.
43. A par disso, acolho, com ajustes de forma, a proposta de encaminhamento dos pareceres, com as ressalvas e complementos consignados pelo *Parquet* de Contas. Entre os ajustes necessários ao texto do Acórdão, anoto a revogação da Lei 11.494/2007 pela Lei 14.113/2020, observando que as disposições do art. 21 da lei anterior foram mantidas, na essência, pelo art. 25 da norma sucessora, sem alterar os fundamentos das determinações.
44. No mérito, endosso as conclusões uniformes pela procedência da denúncia.
Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de agosto de 2022.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1969/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.456/2019-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Maribondo - AL.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: Alvaro Jose Silva Torres (3.062/OAB-AL) e Morgana Pedrosa de Barros Torres (11.259/OAB-AL), representando Prefeitura Municipal de Maribondo - AL.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia de supostas irregularidades relacionadas à aplicação de recursos oriundos de precatórios do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundef), no âmbito da Prefeitura Municipal de Maribondo/AL, no pagamento de dívidas previdenciárias, em desacordo com as normas legais e constitucionais que regulam a matéria e a jurisprudência desta Corte de Contas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos dos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCU), c/c art. 4º, incisos I e II, da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao Município de Maribondo-AL que:

9.2.1. no prazo de 90 (noventa) dias, contados da ciência desta deliberação, recomponha à conta municipal específica dos precatórios do Fundef o montante relativo ao pagamento de contribuições sociais ao Fundo Previdenciário do Município de Maribondo (Funprema, CNPJ 05.128.610/0001-99), referente ao período de abril/2002 a agosto/2006, no valor original de R\$ 2.950.534,17, atualizado monetariamente a partir de 27/9/2019 (data do pagamento indevido, peça 27, pp. 40/1), comprovando junto a este Tribunal, no mesmo prazo, o cumprimento desta determinação, tendo em vista que tal pagamento infringiu o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 21 da Lei 11.494/2007 (vigente à época, sucedido pelo art. 25 da Lei 14.113/2020) e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 2.866/2018-Plenário); sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário;

9.2.2. abstenha-se de pagar honorários advocatícios, pactuados com recursos oriundos de precatórios do Fundef, em limite superior ao valor dos juros moratórios, empregando os recursos judiciais cabíveis, em caso de destaque, consoante o art. 71 da Lei 9.394/1996, o art. 25 da Lei 14.113/2020 e o art. 60 do ADCT da Constituição Federal, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1.824/2017-Plenário, 1.962/2017-Plenário e 1.518/2018-Plenário) e do STF (SL 1107/PA, SL 1119/PE e ADPF 528); sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.2.3, 9.4.2, e 9.4.3 do Acórdão 1.824/2017-Plenário;

9.3. esclarecer que o alerta descrito no subitem 9.3 do Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário, – ao consignar que “à exceção dos precatórios recebidos posteriormente à promulgação da Emenda Constitucional 114/2021, persiste a vedação constante no item 9.2.1 do Acórdão 2.866/2018-TCU-

Plenário, segundo a qual os beneficiários de recursos dos precatórios do Fundef não podem utilizar os valores recebidos para realizar as despesas de pessoal ali listadas” –, não autoriza a livre aplicação dos recursos recebidos após a EC 114/2021, mantendo-se vedados os pagamentos de passivos previdenciários e trabalhistas, ou qualquer outra destinação que extrapole as regras do art. 5º da referida emenda (aplicação exclusiva em ações de “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério”, com destinação de “no mínimo 60%” aos “profissionais do magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, na aposentadoria ou na pensão”);

9.4. levantar o sigilo dos presentes autos, exceto quanto às peças com identificação do denunciante, nos termos dos arts. 55 da Lei 8.443/1992, 236 do RITCU e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014.

9.5. dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

9.5.1. denunciante;

9.5.2. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas;

9.5.3. Ministério da Educação (MEC), para ciência do item 9.3 deste Acórdão aos estados e municípios que fazem jus a recursos provenientes dos precatórios do Fundef (ou que já os receberam), em complemento ao alerta expresso no item 9.3 do Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário.

10. Ata nº 33/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/8/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1969-33/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Antonio Anastasia (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Ofício 046.266/2022-SEPROC

Assunto: NOTIFICACAO

Processo: 039.456/2019-6

Órgão/entidade: Ministério da Educação

Destinatário: SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 13/09/2022

(Assinado eletronicamente)

RUTH MARIANA LIMA CORDEIRO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.