



Câmara Municipal de São Benedito

RECEBIDO

EM 18/12/19

Visto Presidente

MENSAGEM Nº. 24/2019

Excelentíssimo Presidente e excelentíssimos vereadores,

Ref. PROJETO DE LEI Nº. 53/2019 – Revogação parcial de Lei

Câmara Municipal de São Benedito
Aprovada(a) em Sessão Ordinária Realizada em

Em: 18/12/19

Visto Presidente:

APROVADO por
MAIORIA

Encaminhamos à apreciação dos excelentíssimos vereadores o presente projeto de lei que trata da revogação do Inciso II e o Parágrafo Único do art. 2º da LEI Nº 1091/2017, que trata da distribuição dos recursos oriundos do precatório do FUNDEF, fundamentada no Acórdão 2866/2018 – PLENÁRIO, do Tribunal de Contas da União – TCU, ratificado pelo TC 014.413/2019-1, que obsta a utilização de tais recursos para o pagamento de profissionais do magistério.

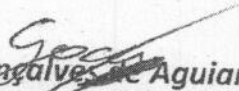
A presente iniciativa se assenta na necessidade de ajustar a legislação municipal às decisões do Tribunal de Contas da União, de forma que o município de São Benedito não sofra sanções por parte daquela corte de contas.

Na oportunidade em que foram distribuídos 50% dos recursos oriundos dos precatórios do FUNDEF aos profissionais do magistério de São Benedito tal entendimento ainda não estava consolidado, o que veio a ocorrer no final do ano de 2018.

Ante ao exposto, considerando a costumeira e respeitosa relação entre os poderes Executivo e Legislativo municipais, desde já requeremos a aprovação do presente Projeto de Lei.

Cordiais saudações,

Paço da Prefeitura Municipal de São Benedito/CE, aos 17 de dezembro de 2019.


Gadyel Gonçalves de Aguiar Paula
PREFEITO MUNICIPAL



PROJETO DE LEI Nº. 53 /2019

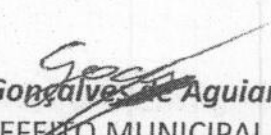
REVOGA O INCISO II E PARÁGRAFO
ÚNICO DO ART. 2º DA LEI Nº 1091/2017,
QUE TRATA DA DISTRIBUIÇÃO DOS
RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDEF
E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Prefeito Municipal de São Benedito, Estado do Ceará, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sancionou a seguinte Lei:

Art. 1º Esta lei revoga o Inciso II e o Parágrafo Único do art. 2º da LEI Nº 1091/2017, que trata da distribuição dos recursos oriundos do precatório do FUNDEF, fundamentada no Acórdão 2866/2018 – PLENÁRIO, do Tribunal de Contas da União – TCU, ratificado pelo TC 014.413/2019-1, que obsta a utilização de tais recursos para o pagamento de profissionais do magistério.

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Paço da Prefeitura Municipal de São Benedito/CE, 17 de dezembro de 2019.


Gadyel Gonçalves de Aguiar Paula
PREFEITO MUNICIPAL

ACÓRDÃO Nº 2866/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.079/2018-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esta representação da Secex/Educação acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes dos precatórios relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FundeB), especificamente quanto à subvinculação prevista no artigo 22, *caput*, da Lei 11.494/2007;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 235 e 237 do Regimento Interno/TCU, e ante as razões expostas pelo relator, em:

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 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;

9.5. indeferir o pedido da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) para ser habilitada como parte interessada e, por conseguinte, para produzir sustentação oral, em razão de não ter demonstrado razão legítima para intervir no processo;

9.6. indeferir o pedido do Município de Itororó para ser habilitado como parte interessada, por também não ter demonstrado razão legítima para intervir;

9.7. indeferir o pedido dos sindicatos de servidores municipais à peças 175 para serem habilitados como partes, por não terem demonstrado razão legítima para intervir;

9.8. determinar à Secex/Educação que extraia cópias das peças 166 e 171 destes autos para serem juntadas ao TC 018.130/2018-6;

9.9. dar ciência desta deliberação aos tribunais de contas estaduais, aos tribunais de contas dos municípios, e aos ministérios públicos estaduais relacionados aos entes federados beneficiários desses recursos, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público Federal, à Confederação Nacional dos Municípios (CNM), à “Frente de Defesa e Valorização da Advocacia e dos Profissionais do Magistério no estado do Maranhão”, à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), ao Município de Itororó/BA, ao Município de Lagoa Seca/PB e aos sindicatos de servidores municipais que protocolaram a peça 175;

9.10. arquivar o presente processo, com fundamento no artigo 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 48/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2866-48/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I - CLASSE II - PLENÁRIO

TC 014.413/2019-1

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Ministério da Educação.

Interessado: Câmara dos Deputados.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE (CFFC) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE PARA GARANTIR A DESTINAÇÃO DE 60% DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF PARA O PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. CONHECIMENTO. FISCALIZAÇÃO JURIDICAMENTE INVIÁVEL. IDENTIFICAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO, AINDA PENDENTE DE APRECIÇÃO, CUJO OBJETO INCLUI QUESTÃO QUE COINCIDE COM O REQUERIDO, EMBORA COM ENTENDIMENTOS DIVERGENTES. ATENDIMENTO PARCIAL DA SOLICITAÇÃO. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES E CÓPIA DE DELIBERAÇÕES JÁ PROFERIDAS. DETERMINAÇÃO À UNIDADE TÉCNICA QUE ENVIE CÓPIA DO ACÓRDÃO QUE VIER A SER PROFERIDO NO PROCESSO PENDENTE DE APRECIÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução produzida por auditor da Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação), acostada à peça 8, cuja proposta contou com a anuência da dirigente dessa unidade técnica (peça 9):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se do Ofício 51/2019/CFFC-P, de 5/6/2019 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) nº 181/2018 (peça 1, p. 2).*

2. *O documento encaminhado, de autoria do Deputado Federal Bacelar, requer do TCU a realização de 'ato de fiscalização e controle para garantir a destinação de 60% dos precatórios do FUNDEF para o pagamento dos profissionais do magistério.'*

3. *O escopo completo da solicitação, contendo os itens abaixo transcritos, requer ao TCU a realização de fiscalização que garanta (peça 1, p. 3):*

1) A destinação, aos profissionais de magistério, de pelo menos 60% dos valores pagos pela União aos Municípios a título de precatórios do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), conforme disposto no art. 22 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007;

2) A aplicação das sanções previstas em lei aos responsáveis, em caso de verificação de violação do disposto no art. 22 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007;

3) A sustação de todo ato administrativo que viole o disposto no art. 22 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente de comissão parlamentar, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização.

5. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

6. O autor do pedido de fiscalização, Deputado Bacelar, traz informações sobre aventadas irregularidades no uso de recursos dos precatórios do Fundef.

7. Especificamente, a proposta aprovada defende que deve ser aplicada, aos recursos recebidos via precatórios do Fundef, a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 (segundo a qual 60% dos recursos do fundo devem ser direcionados para pagamento de profissionais do magistério).

8. Importante frisar, no entanto, que o TCU já firmou entendimento diametralmente oposto à opinião defendida pela solicitação em análise. Por meio do Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar, o TCU decidiu que '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' (grifos inseridos).

9. Além disso, o TCU, no TC 020.079/2018-4, analisou representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, noticiando 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.

10. Nessa representação, por meio do Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, o tribunal firmou entendimento **proibindo pagamentos a profissionais do magistério com recursos dos precatórios do Fundeb/Fundef**, nos seguintes termos:

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 1.962/2017-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; (grifo no original).

11. Assim, diante da problemática acima relatada, passa-se a se averiguar a viabilidade dos requerimentos enviados ao TCU.

I - Dos requerimentos constantes na solicitação

12. *A presente seção buscará analisar a viabilidade de se atender cada um dos requerimentos da presente solicitação.*

I.1 Garantir a destinação, aos profissionais de magistério, de pelo menos 60% dos valores dos precatórios do Fundef.

13. *Quanto a este tópico, entende-se não ser viável que o TCU busque garantir a realização pagamentos que a própria Corte de Contas já considerou ilegais (Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, Ministro-Relator Walton Alencar).*

14. *O art. 17, §1º, II, da Resolução-TCU 215/2008 prevê que se considera atendida a solicitação quando há a comunicação de acórdão que delibere sobre a 'II – inviabilidade técnica ou jurídica de atendimento da solicitação.'*

15. *A presente solicitação carece, justamente, de viabilidade jurídica. Os pagamentos que a presente solicitação visa garantir foram considerados ilegais pelo TCU. Além disso, o Min. Luís Roberto Barroso, do STF, negou liminar em Mandado de Segurança impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará – SINTEPP contra ato do TCU (Acórdão nº 1.824/2017), em razão da razoabilidade dos argumentos da Corte de Contas, conforme se observa na ementa da decisão:*

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TCU. SUBVINCULAÇÃO PARA REMUNERAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS.

1. Em sede de cognição sumária, os argumentos apresentados para afastar a subvinculação do art. 22 da Lei nº 11.494/2007 são relevantes e possuem ampla razoabilidade, o que faz com que não esteja presente, neste momento processual, a probabilidade de existência do direito invocado pelo impetrante.

2. Não há demonstração concreta de que os recursos iriam ser utilizados imediatamente para outras despesas.

3. Medida liminar indeferida.

(STF. MS: 35675 DF - DISTRITO FEDERAL 0070050-35.2018.1.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 17/05/2018, Data de Publicação: DJe-098 21/05/2018).

16. *O referido Mandado de Segurança não será julgado no mérito em razão da desistência do sindicato impetrante. Apesar disso, vale ressaltar trecho do voto que fundamentou a decisão acima transcrita, no qual o Min. Barroso deixa bem claro dois argumentos que corroboram a decisão do TCU:*

16. A probabilidade do direito invocado é esvaziada, principalmente, por conta de dois argumentos. Em primeiro lugar, o art. 22 da Lei nº 11.494/2007 faz expressa menção a 60% dos 'recursos anuais', sendo razoável a interpretação que exclui de seu conteúdo recursos eventuais ou extraordinários, como seriam os recursos objeto deste mandado de segurança. Em segundo lugar, a previsão legal expressa é de que os recursos sejam utilizados para o pagamento da 'remuneração dos professores no magistério', não havendo qualquer previsão para a concessão de abono ou qualquer outro favorecimento pessoal momentâneo, e não valorização abrangente e continuada da categoria.

17. *Dessa forma, embora esteja dentro das competências do TCU realizar fiscalizações solicitadas pelo Congresso Nacional (CN); garantir pagamentos considerados legalmente inviáveis pela própria Corte de Contas não se encontra dentro das competências do tribunal.*

18. Nos termos do art. 38 da Lei 8.443/1996 (Lei Orgânica do TCU-LO/TCU), compete ao TCU realizar fiscalizações solicitadas pelo Congresso. Ocorre que o referido artigo é claro ao dispor que cabe ao CN definir as unidades e a natureza da fiscalização solicitada (contábil, financeira, orçamentária, operacional e/ou patrimonial). Além disso, há a possibilidade de se solicitar a auditoria de programas e projetos. Como se observa abaixo, não há, nos dispositivos legais, autorização para que o CN determine o mérito ou a forma de realização das fiscalizações solicitadas:

Art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal:

I - realizar por iniciativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo **poder público federal**;

II - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas;

III - emitir, no prazo de trinta dias contados do recebimento da solicitação, pronunciamento conclusivo sobre matéria que seja submetida a sua apreciação pela comissão mista permanente de Senadores e Deputados, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 72 da Constituição Federal;

IV - auditar, por solicitação da comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na Lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados **quanto à eficácia, eficiência e economicidade**. (grifos inserido).

19. Assim, o Congresso deve solicitar ao TCU fiscalizações em programas ou órgãos que administrem recursos federais, indicando ainda a natureza da fiscalização. Nesse sentido, poderia o CN solicitar ao TCU que averiguasse a ocorrência e/ou a legalidade de pagamentos a professores com recursos dos precatórios do Fundef. Contudo, não poderia o CN determinar qual o entendimento a ser adotado pelo TCU ao longo da auditoria.

20. Por conta disso, embora se entenda como inviável juridicamente a presente solicitação, considera-se que o requerimento ora em análise pode ser considerado parcialmente cumprido por meio da Auditoria realizada no âmbito do TC 018.130/2018-6, desde que se atente ao objeto da solicitação e não ao posicionamento por ela defendido.

21. A referida fiscalização, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, trata de auditoria cujo objeto é avaliar a efetiva aplicação dos recursos objeto dos precatórios do Fundef junto aos municípios dos Estados do MA, PI, CE, PE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, PA, AM e MG, no período compreendido entre 13/08/2018 a 16/11/2018. Encontra-se em andamento sob análise no Gabinete do Ministro relator. Tal fiscalização teve como uma de suas questões de auditoria a questão 4, abaixo transcrita com as suas subquestões (TC 018.130/2018-6, peça 112, p.2):

Questão 4: Os recursos recebidos pelos municípios em virtude dos precatórios do Fundef foram utilizados para pagamentos de remuneração de profissionais da educação básica?

Subquestão 4.1) Qual percentual dos recursos recebidos foi utilizado para esse propósito?

Subquestão 4.2) Qual foi a natureza (rubrica) dos pagamentos remuneratórios realizados pelos Municípios?

Subquestão 4.3) Os pagamentos realizados foram destinados a profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício no ano em que a complementação da União foi a

menor do devido?

22. *Fica evidente, pois, que o objeto (pagamento a profissionais do magistério com recursos de precatórios do Fundef) já está sendo analisado em processo de auditoria ainda sem julgamento definitivo pelo TCU, embora o mérito da questão divirja do entendimento defendido na solicitação em análise.*

23. *Cabe registrar, ainda, que o art. 13 da Resolução-TCU 215/2008 prevê a possibilidade de que processos ainda em andamento sejam usados para dar cumprimento às solicitações do CN, com a requisição de cópia das peças processuais necessárias ao atendimento do pedido, as quais devem ser juntadas ao processo de solicitação, desde que os respectivos relatores sejam devidamente comunicados.*

24. *Assim, diante da supracitada fiscalização em execução pelo Tribunal, a qual abarca o objeto da presente solicitação, ainda que divirja do mérito do requerimento em análise; esta unidade técnica manifesta-se contrariamente à realização de fiscalização que contemple o requerimento solicitado. Entende-se que nova fiscalização, caso venha a ser executada, representaria duplicidade desnecessária de esforços. Além disso, afrontaria decisões consolidadas pelo próprio TCU, sendo juridicamente inviável.*

1.2 Aplicação das sanções previstas em lei aos responsáveis, em caso de verificação de violação do disposto no art. 22 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

25. *Nos termos do art. 38 da Lei 8.443/1996 da LO/TCU, transcrito no item 18 supra, não compete ao CN determinar ao TCU a aplicação de sanções.*

26. *O art. 4º da LO/TCU é claro ao definir a jurisdição do TCU: 'Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.' (grifos inseridos).*

27. *Assim, por restar inviável juridicamente a aplicação de sanções com base em solicitações do congresso – o que se configuraria como invasão à jurisdição privativa do TCU – esta unidade técnica manifesta-se contrariamente à realização de fiscalização que contemple o requerimento de aplicação de sanções ora analisado. A realização de fiscalização contemplando esse requerimento invadiria a jurisdição do TCU de maneira ainda mais contundente por visar impor ao tribunal entendimento contrário à sua jurisprudência consolidada.*

1.3 Sustação de todo ato administrativo que viole o disposto no art. 22 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

28. *Cabe novamente citar o art. 4º da LO/TCU que é claro ao definir que a jurisdição do TCU é própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.*

29. *Não resta claro se o requerimento ora em análise pretende sustar o 'ato administrativo' por meio do qual o TCU emitiu Acórdão e firmou entendimento no sentido de afastar a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 (item 8).*

30. *Independentemente de quais atos administrativos foram alvo da solicitação, reforça-se que compete privativamente ao TCU exercer jurisdição sobre as matérias de sua competência. Ao Congresso cabe fazer o direito (as leis); aos tribunais, inclusive ao TCU, cabe dizer o direito no caso concreto (exercer jurisdição). Embora as decisões do TCU tenham natureza administrativa, elas não podem ser afastadas por solicitação do congresso.*

31. *A jurisdição do TCU é algo tão importante no sistema jurídico pátrio que o STF possui súmula que permite até o exercício de controle de constitucionalidade pela Corte de Contas: 'O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público' (Súmula 347 do STF).*

32. Assim, por restar inviável juridicamente a sustação de atos administrativos pelo TCU, com base em entendimento contrário à sua própria jurisprudência, esta unidade técnica manifesta-se contrariamente à realização de fiscalização que contemple o requerimento ora analisado. O referido requerimento estará invadindo a jurisdição do TCU de maneira ainda mais contundente caso busque, por meio de solicitação do Congresso, sustar acórdão do TCU.

CONCLUSÃO

33. Conforme descrito anteriormente na seção 'Exame Técnico' (itens e 25, 28 e 34), esta unidade técnica entende que a fiscalização requerida na presente solicitação do Congresso Nacional é juridicamente inviável e, por isso, não deve ser realizada.

34. Não obstante, com vistas a atender ainda que parcialmente à solicitação, faz-se menção ao TC 018.130/2018-6, cujo o objeto inclui questão que coincide com o principal requerimento da solicitação (pagamento a profissionais do magistério com recursos de precatórios do Fundef), embora o entendimento adotado na auditoria divirja daquele defendido na solicitação em análise.

35. O referido processo ainda está em tramitação no âmbito do TCU. Assim, deve-se informar ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do processo TC 018.130/2018-6, acerca da existência desta solicitação e requisitar o encaminhamento ao relator do presente feito de cópia do acórdão, relatório e voto do processo conexo, quando proferidos, em conformidade com o parágrafo único do art. 13 da Resolução-TCU 215/2008. Deve-se, ainda, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, estender os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao mencionado processo, o que constará da proposta de encaminhamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 51/2019/CFFC-P, de 5/6/2019, pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) nº 181/2018, de 6/6/2018, de autoria do Deputado Bacelar, à consideração superior, sugerindo encaminhar o presente processo ao Gabinete do Relator Ministro Augusto Nardes, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 215/2008, com proposta de:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008;

b) informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 17, §1º, II, da Resolução-TCU 185/2005, que esta solicitação não pode ser atendida, uma vez ser juridicamente inviável que:

b.1) o TCU exerça fiscalização com base em entendimento contrário à sua própria jurisprudência;

b.2) o TCU aplique sanções com base em entendimento contrário à sua própria jurisprudência;

b.3) o TCU suste atos administrativos (próprios ou de terceiros) com base em entendimento contrário à sua própria jurisprudência.

c) informar ao solicitante, sem prejuízo da inviabilidade jurídica anteriormente deliberada, que há processo de Auditoria, ainda pendente de apreciação pelo TCU, cujo o objeto inclui questão que coincide com o principal requerimento da solicitação (avaliar o pagamento a profissionais do magistério com recursos de precatórios do Fundef), embora o entendimento adotado

na auditoria divirja daquele defendido na solicitação em análise – o referido processo é o TC 018.130/2018-6, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues;

d) informar ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do processo TC 018.130/2018-6, que o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requereu, por meio desta solicitação do Congresso Nacional, a realização de fiscalização envolvendo a temática da subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007, a qual já está sendo avaliada no âmbito do processo mencionado, e solicitar que seja oportunamente encaminhada cópia do acórdão, relatório e voto a ser proferidos ao relator desta solicitação, nos termos do art. 13, parágrafo único, da Resolução-TCU 215/2008;

e) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 018.130/2018-6, uma vez reconhecida a conexão parcial dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

f) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo 'Comunicações' do e-TCU, anexada à presente instrução, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal." (grifos no original).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Ofício 51/2019/CFFC-P, de 5/6/2019, acostado à peça 1, p. 1), a partir da aprovação, pela referida comissão, do Relatório Prévio emitido pelo Deputado Fernando Rodolfo (peça 1, p. 4-8) ao apreciar a Proposta de Fiscalização e Controle nº 181/2018, de autoria do Deputado Bacelar (peça 1, p. 2-3).

2. Referida SCN requer do TCU “ato de fiscalização e controle para garantir a destinação de 60% dos precatórios do FUNDEF para o pagamento dos profissionais do magistério”, em especial, a realização de fiscalização que garanta: i) a destinação, aos profissionais de magistério, de pelo menos 60% dos valores pagos pela União aos Municípios a título de precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), conforme disposto no art. 22 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007; ii) a aplicação das sanções previstas em lei aos responsáveis, em caso de verificação de violação do disposto no art. 22 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007; e iii) a sustação de todo ato administrativo que viole o disposto no art. 22 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

3. A presente solicitação merece ser conhecida, uma vez preenchidos os requisitos legais e regulamentares pertinentes (arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008).

4. Preliminarmente, com vista a contextualizar a questão objeto destes autos, trago algumas informações.

“O FUNDEF caracteriza-se como um fundo de âmbito estadual de natureza contábil, formado por recursos das três esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal. Sua criação pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentação pela Lei 9.424/96 vinculou recursos para o Ensino Fundamental, aumentou o percentual de 50% para 60% dos recursos dos impostos e transferências de Estados, Distrito Federal e Municípios neste nível de ensino. Por outro lado, reduziu a participação da União para 30%, conforme parágrafo 6º do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal de 1988. (...)”

Destaca-se que ao menos 60% dos recursos do Fundo deveriam ser aplicados na remuneração dos professores em efetivo exercício no magistério, tinha-se como objetivo declarado o aumento do salário do professor nos Estados menos desenvolvidos. Vale destacar que, nos cinco primeiros anos, foi permitida a aplicação de parte do percentual para capacitação de professores leigos (Lei 9.424/96, Artigo 7º, parágrafo único, BRASIL, 1996)”.

Fundef (Fonte: <https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/BKXPHJIQNMNV.pdf>)

“O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da

origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. (...)

O Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente”.

Fundeb (Fonte: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>)

O Fundeb atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, o Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.

Os precatórios do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento FUNDEF são originários de diferenças de repasses que a União deveria ter feito entre 1998 e 2006, quando o fundo foi substituído pelo atual Fundeb. O valor é estimado em R\$ 90 bilhões e vem sendo pago conforme decisões judiciais. O fundo serve para que a União destine recursos complementares para a educação básica aos estados e municípios.

5. Feita essa contextualização, verifico que o exame técnico efetuado pela Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação) envolveu um breve histórico da atuação do TCU sobre a questão do uso de recursos dos precatórios do Fundef, em especial o entendimento que tem se firmado nesta Corte de Contas a respeito dessa matéria, o que permite uma compreensão do encaminhamento proposto e, também, uma abordagem mais detalhada da temática em exame.

6. Destaco as seguintes ações de fiscalizações e controle do Tribunal:

6.1. Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, Ministro-Relator Min. Walton Alencar Rodrigues (TC 005.506/2017-4), que, ao tratar de representação acerca de possíveis irregularidades na destinação de verbas oriundas de pagamento de precatórios aos municípios que fazem jus a diferenças na complementação, devida pela União, no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), firmou os seguintes entendimentos, *in verbis*:

“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;”.

6.2 Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário, Ministro-Relator Min. Walton Alencar Rodrigues (TC 005.506/2017-4), que, em sede de embargos de declaração opostos em face referido do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, esclareceu a todos os interessados que 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** (subitem 9.2.1.2.).

6.3 Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues (TC 020.079/2018-4), que ao analisar representação formulada pela SecexEducação, noticiando 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, firmou entendimento **proibindo pagamentos a profissionais do magistério com recursos dos precatórios do Fundeb/Fundef**. Por pertinente, transcrevo os termos desta deliberação, *verbis*:

“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;” (grifo no original).

6.4. Acórdão 180/2019-TCU-Plenário, Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues (TC 027.809/2018-8), que, ao tratar de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) por meio da qual o Exmo. Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Rodrigo Maia, encaminha a solicitação de informação n. 38, de 2018, de autoria do Deputado JHC, sobre o pagamento de precatórios decorrentes do trânsito em julgado da ação civil pública 1999.61.00.050616 (e outras ações similares), na qual se reconheceu erro de cálculo no valor da complementação devida pela União em favor de determinados entes federados no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) entre os anos de 1998 a 2006, entre outros comandos, estendeu, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 018.130/2018-6, uma vez reconhecida conexão integral do respectivo objeto com o da presente solicitação (subitem 9.6).

6.5. Auditoria de conformidade, ainda em andamento e sem apreciação definitiva pelo TCU, abrangendo municípios das Unidades da Federação (MA, PI, CE, RN, PB, PE, SE, AL, BA, PA, AM e MG) que tenham sido contemplados com verbas oriundas de pagamentos da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, com objetivo de verificar se os recursos dos precatórios do Fundef foram utilizados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, se fora observada a vedação a pagamentos de honorários advocatícios com tais recursos, nos moldes preconizados no Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, bem como se fora afastada a subvinculação estabelecida no artigo 22, da Lei 11.494/2007 (Processo TC 018.130/2018-6, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues). Tendo em vista que uma das questões de auditoria dessa fiscalização –“Os recursos recebidos pelos municípios em virtude dos precatórios do Fundef

foram utilizados para pagamentos de remuneração de profissionais da educação básica?” –, abarca o objeto da presente SCN, ainda que divirja do mérito do requerimento em análise, o requerimento ora em análise pode ser considerado parcialmente cumprido por meio dessa Auditoria.

7. Tendo em vista que o entendimento do Tribunal sobre a matéria ficou muito bem delineado nos esclarecimentos constantes do voto que fundamentou o Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário, oportuna a transcrição de trecho desse voto, *verbis*:

“Quanto aos embargos referentes à peça 86, subscritos pela Confederação dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais – CSPM, e pela Federação dos Sindicatos de Servidores e Funcionários Públicos das Câmaras de Vereadores, Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais do Estado do Piauí – FESSPMEPI, não restaram atendidos os requisitos de admissibilidade, uma vez que, ao contrário do alegado, não verifiquei lesão ou ameaça de lesão a interesse de nenhum servidor, seja por não ter sido firmado nenhum entendimento em relação à subvinculação, seja por não haver nenhum comando proibindo, direta ou indiretamente, que municípios destinassem parte desses recursos à valorização dos profissionais do magistério.

*Ademais o que se intentava, com o recurso, era discutir o mérito de tese suscitada na instrução, elaborada pela SecexEducação, mas que não integrou nem os fundamentos nem a parte dispositiva do **decisum**, restando patente ausência de utilidade ou necessidade da interposição dos embargos.*

Todavia, como neste momento está se propondo reconhecer omissão da decisão embargada em deliberar exatamente sobre essa questão, entendo mais consentâneo ao devido processo legal o conhecimento e o processamento destes embargos em conjunto com a apreciação do mérito da aplicabilidade da referida subvinculação.

Para melhor esclarecimento da matéria, reproduzo, na íntegra, as considerações efetuadas pela SecexEducação, contidas na instrução que integra a peça 60 destes autos, cujo teor incorporo, desde já às minhas razões de decidir:

‘(III.1) Subvinculação na aplicação dos recursos do Fundef e utilização dos recursos no exercício financeiro em que forem creditados

101. Diante da conclusão de que os recursos devidos pela União aos municípios – no âmbito da Ação Civil Pública (ACP) 1999.61.00.050616-0, referente à complementação da União em função do VMAA – devem seguir vinculados à finalidade do Fundef/Fundeb, surge a questão quanto à necessidade de subvinculação na aplicação dos recursos oriundos de tal ACP.

102. A subvinculação ora em comento diz respeito ao previsto no art. 7º da Lei 9.424/1996 e cuja a essência foi mantida no art. 22 da Lei 11.494/2007: ‘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.’

103. Consultado a respeito do tema (peça 13), o FNDE se posicionou no sentido de que não cabe, contudo, a prevalência da subvinculação do percentual de 60% do Fundef à remuneração dos profissionais do magistério. Após a exposição de suas razões, apresentou a seguinte conclusão:

21. Não se afigura, pois, coerente que, contrariando a legislação de regência e as metas e estratégias previstas no PNE, 60% de um montante exorbitante, que poderia ser destinado à melhoria do sistema de ensino no âmbito de uma determinada municipalidade, seja retido para favorecimento de determinados profissionais, sob pena de incorrer em peremptória desvinculação de uma parcela dos recursos que deveriam ser direcionados à educação. Isto porque a sua destinação aos profissionais do magistério, no caso das verbas de

precatórios, configuraria favorecimento pessoal momentâneo, não valorização abrangente e continuada da categoria, fazendo perecer o fundamento utilizado para a subvinculação, de melhoria sustentável nos níveis remuneratórios praticados.

22. Nesses termos, considerando-se a finalidade dos preceitos que objetivam a valorização dos profissionais do magistério, as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação e, por fim, o risco iminente de enriquecimento sem causa, em vista dos elevados montantes constantes dos precatórios das ações relacionadas ao FUNDEF, não se afigura plausível, s.m.j., à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a subvinculação dos recursos dos precatórios à 'remuneração' dos profissionais do magistério. (Peça 15, p.16)

104. *Nesse sentido, também se posicionou o TCM/BA, por meio da Resolução 1346/2016: 'Art. 2º Em estrita obediência ao princípio constitucional da razoabilidade, a proporção prevista no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007 não se aplica, obrigatoriamente, à utilização dos recursos de que trata o artigo anterior' (peça 7, p. 3).*

105. *Em termos práticos, devido ao expressivo montante a ser recebido pelos municípios, tem-se como real a possibilidade de aumentos totalmente desproporcionais aos profissionais do magistério, havendo inclusive o risco de superação do teto remuneratório constitucional, caso se aplique a literalidade do supracitado normativo. Quando se esvaírem os recursos extraordinariamente recebidos, não poderão os municípios reduzir salários em virtude da irredutibilidade salarial.*

106. *Cabe registrar, ainda, que qualquer gasto com remuneração dos profissionais do magistério (criação ou expansão), deve obedecer estritamente aos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente os arts. 15, 16 e 21, no sentido que tal despesa deve ser acompanhada de estudos sobre o impacto orçamentário-financeiro e compatibilidade com as leis orçamentárias, inclusive com o plano plurianual.*

107. *Assim, além dos relevantes argumentos do TCM/BA e do FNDE, é importante ressaltar que se torna impossível a obediência absoluta à tal subvinculação em virtude de os recursos advindos de decisão judicial não representarem um aumento permanente de recursos aos municípios. Assim, caso esses recursos sejam utilizados para o pagamento de pessoal, haverá graves implicações futuras quando esgotadas as verbas de origem extraordinária, com potencial comprometimento de diversas disposições constitucionais, tais como a irredutibilidade salarial, e o teto remuneratório constitucional.*

108. *Nesse mesmo sentido, tem-se que o supramencionado art. 22 da Lei 11.494/2007 estabelece que 'recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério'. Desse modo, percebe-se que o normativo incide tão somente sobre os recursos ordinários anuais. Assim, resta prejudicada sua aplicação em casos de montantes extraordinários devido à ausência de continuidade dos recursos recebidos em contraposição à perpetuidade de possíveis aumentos concedidos aos profissionais do magistério.*

109. *Em linha com tal entendimento, entende-se que a regra existente no art. 21 da Lei 11.494/2007, segundo a qual os recursos do Fundeb 'serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados', deve ser interpretada de forma sistêmica, em*

conformidade com art. 22, supracitado. Ou seja, em se tratando de recursos extraordinários, que fogem ao correto planejamento municipal, tal regra deve ser flexibilizada, de modo a permitir que os gestores possam definir cronograma de despesas que englobe mais de um exercício.

110. Desse modo, com fulcro no art. 30, I, III e IV, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), propõe-se determinar ao MEC que expeça orientação aos municípios interessados no sentido de:

a) utilizarem tais recursos cientes de que, a despeito de os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, permaneçam com sua aplicação vinculada à educação – conforme determina o art. 60 da ADCT e o art. 21 da Lei 11.494/2007 –, **a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 torna-se prejudicada**, haja vista que a destinação de 60% dos recursos mencionados para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pode resultar em graves implicações futuras quando exauridos tais recursos, havendo potencial afronta a disposições constitucionais – tais como a irredutibilidade salarial, o teto remuneratório constitucional e os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade – e legais, em especial os arts. 15, 16 e 21 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

A mera leitura das razões expostas é suficiente para afastar a alegação de contradição suscitada pela Confederação dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais – CSPM, e pela Federação dos Sindicatos de Servidores e Funcionários Públicos das Câmaras de Vereadores, Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais do Estado do Piauí – FESSPMEPI.

Estão devidamente claras as razões pelas quais não deve ser observada a subvinculação do percentual de 60% (sessenta por cento) para fins de remuneração dos professores, e delas não se extrai qualquer contradição com as demais razões de decidir adotadas pelo Acórdão embargado. Os embargantes demonstram, apenas, inconformismo com a adoção de tese que não é aquela de sua preferência.

Por fim, em decorrência do saneamento da omissão em relação ao tema da subvinculação, entendo necessário dar efeitos infringentes aos presentes embargos também em relação ao item 9.2.2.1 da decisão recorrida, para melhor facilitar o cumprimento da deliberação desta Corte.

Esse item trata da obrigatoriedade de recolhimentos dos recursos à conta específica do Fundeb, e foi vazado nos seguintes termos:

‘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;’

Ocorre, porém, que não se revela recomendável misturar os recursos advindos de precatórios com os recursos ordinários da Fundeb, especialmente porque, como visto, são verbas que deverão ter regras de aplicação distintas. Os recursos ordinários, ou seja, aqueles que se repetem ano a ano, devem se sujeitar, por exemplo, à subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007. Já os recursos de natureza extraordinária, como este tratado nos autos, não possuem essa subvinculação específica.

Revela-se mais adequado que a gestão desses recursos extraordinários seja feita em conta específica até para garantir a efetiva finalidade e rastreabilidade dos recursos, auxiliando o FNDE e os demais órgãos de controle na plena verificação da regular aplicação

dos recursos, como previsto na determinação do item 9.3 do Acórdão 1.824/2017-Plenário.” (grifos no original).

8. Conforme detalhado no relatório precedente, a SecexEducação, após exame técnico da matéria, nos termos dos itens 6-33 da instrução reproduzida no relatório precedente, concluiu que a fiscalização requerida na presente Solicitação do Congresso Nacional é juridicamente inviável e, por isso, não pode ser realizada.

9. Não obstante, essa unidade especializada também concluiu que a presente SCN será parcialmente atendida com o encaminhamento de cópia do acórdão, relatório e voto, quando proferidos, do processo TC 018.130/2018-6, cujo o objeto inclui questão que coincide com o principal requerimento da solicitação (pagamento a profissionais do magistério com recursos de precatórios do Fundef), embora o entendimento adotado na auditoria diverja daquele defendido na solicitação em análise.

10. Diante da análise realizada, a unidade instrutiva propõe:

a) conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN);

b) informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que esta solicitação não pode ser atendida, uma vez ser juridicamente inviável que:

b.1) o TCU exerça fiscalização com base em entendimento contrário à sua própria jurisprudência;

b.2) o TCU aplique sanções com base em entendimento contrário à sua própria jurisprudência;

b.3) o TCU suste atos administrativos (próprios ou de terceiros) com base em entendimento contrário à sua própria jurisprudência;

c) informar ao solicitante, sem prejuízo da inviabilidade jurídica anteriormente deliberada, que há processo de Auditoria, ainda pendente de apreciação pelo TCU (processo TC 018.130/2018-6, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues), cujo o objeto inclui questão que coincide com o principal requerimento da solicitação (avaliar o pagamento a profissionais do magistério com recursos de precatórios do Fundef), embora o entendimento adotado na auditoria diverja daquele defendido na solicitação em análise;

d) informar ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do processo TC 018.130/2018-6, que o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requereu, por meio desta SCN, a realização de fiscalização envolvendo a temática da subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007, a qual já está sendo avaliada no âmbito do processo mencionado, e solicitar que seja oportunamente encaminhada cópia do acórdão, relatório e voto a ser proferidos ao relator desta solicitação, nos termos do art. 13, parágrafo único, da Resolução-TCU 215/2008;

e) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 018.130/2018-6, uma vez reconhecida a conexão parcial dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

f) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

11. Quanto ao mérito, ao considerar satisfatórias e suficientes as informações colhidas pela unidade técnica especializada para subsidiar o atendimento à presente SCN, acolho sua conclusão e encaminhamento, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízos das considerações a seguir.

12. Inicialmente, destaco que cada um dos três pontos elencados na solicitação em exame, a saber: i) garantir a destinação, aos profissionais de magistério, de pelo menos 60% dos valores dos precatórios do Fundef; ii) aplicar as sanções previstas em lei aos responsáveis, em caso de verificação de violação do disposto no art. 22 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007; e iii) sustar todo ato administrativo que viole o disposto no art. 22 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007; foi analisado com bastante propriedade pela unidade instrutiva, sendo acertada a posição contrária à realização da fiscalização.
13. Importante deixar registrado que o TCU já enfrentou a matéria objeto da presente SCN e firmou o seguinte entendimento sobre a questão: *“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”* e *“recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1.962/2017-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”*. Esse entendimento está muito bem sedimentado, conforme fundamentos constantes dos Acórdãos 1.962/2017 e 2.866/2018, ambos do Plenário do TCU.
14. Cabe consignar, ainda, que decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que negou liminar em Mandado de Segurança impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará – SINTEPP contra ato do TCU (Acórdão 1.824/2017-Plenário) reforça o entendimento adotado pelo Tribunal sobre a matéria objeto destes autos (STF. MS: 35675 DF - DISTRITO FEDERAL 0070050-35.2018.1.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 17/05/2018, Data de Publicação: DJe-098 21/05/2018).
15. A SCN requer que o TCU realize ato de fiscalização e controle que garanta que pelo menos 60% dos valores pagos pela União aos Municípios a título de precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) sejam destinados ao pagamento dos profissionais do magistério, ou seja, o objetivo da fiscalização vai de encontro ao entendimento jurisprudencial firmado pela Corte de Contas sobre a matéria, o que torna juridicamente inviável a realização da fiscalização requerida, nos termos dos arts. 4º e 38 da Lei 8.443/1996, c/c o art. 17, § 1º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, e dos Acórdãos 1.962/2017 e 2.866/2018, ambos do Plenário do TCU.
16. Conquanto a jurisprudência seja um elemento relevante de orientação aos jurisdicionados, a dinâmica legislativa, social, cultural, econômica, entre outras, pode levar a uma reavaliação do entendimento jurisprudencial com vistas a aferir sua integridade frente a novos elementos, fundamentos e/ou parâmetros. Dessa forma, é juridicamente possível que o TCU altere seus entendimentos e sua jurisprudência, desde que novos elementos e/ou fundamentos levem a isso.
17. Nesse contexto, registro que a SCN em análise não apresenta elementos que possam alterar o entendimento do Tribunal sobre a matéria.
18. Em complemento à proposta da unidade técnica especializada, entendo adequado encaminhar à referida comissão da Câmara dos Deputados cópia dos Acórdãos 1.962/2017 e 2.866/2018, ambos do Plenário do TCU, respectivamente processos TC 005.506/2017-4 e TC 020.079/2018-4, acompanhados dos votos e relatórios que os fundamentam, os quais subsidiam o entendimento firmado pelo Tribunal sobre a matéria em exame nestes autos.
19. Considerando que o citado Acórdão 1.962/2017 refere-se a decisão em sede de embargos de declaração contra o Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, adequado, também, encaminhar à referida comissão cópia dessa deliberação, a qual também fundamenta o entendimento do TCU sobre a matéria em análise neste processo.

20. No tocante à auditoria de conformidade em andamento, que envolve diversas secretarias regionais do TCU e Tribunais de Contas Estaduais e dos Municípios, com o objetivo de identificar irregularidades relativas à gestão dos recursos transferidos aos municípios por meio dos precatórios do Fundef (TC 018.130/2018-6, da relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues), entendo, em linha com as conclusões da unidade especializada, que o envio dos resultados dessa fiscalização, tão logo tal processo seja apreciado pelo Tribunal, atende parcialmente à solicitação.

21. Tendo em vista que o subitem 9.6 do Acórdão 180/2019-TCU-Plenário estendeu, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 018.130/2018-6, entendo desnecessário novo comando nesse sentido.

22. Assim, considero que a presente Solicitação do Congresso Nacional possa ser parcialmente atendida via prestação de informações ao Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do encaminhamento de cópia da deliberação proferida nesta ocasião, devidamente acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, e dos Acórdãos 1.824/2017, 1.962/2017, 2.866/2018 e 180/2019, todos do Plenário do TCU, e, ainda, tão logo o Processo TC 018.130/2018-6 (auditoria de conformidade) seja apreciado pelo Tribunal, do envio dos resultados dessa fiscalização.

23. Por fim, cumpre encaminhar os presentes autos à SecexEducação, para que encaminhe, posteriormente, cópia da deliberação a ser proferida no Processo TC 018.130/2018-6, ainda pendente de decisão de mérito, necessária ao integral cumprimento desta Solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014.

Em face do exposto, acatando a proposta da Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação), com os ajustes e complementos julgados necessários, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de julho de 2019.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1690/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.413/2019-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Ofício 51/2019/CFFC-P, de 5/6/2019), a partir da aprovação, pela referida comissão, do Relatório Prévio emitido pelo Deputado Fernando Rodolfo ao apreciar a Proposta de Fiscalização e Controle nº 181/2018, de autoria do Deputado Bacelar, requerendo do TCU *“ato de fiscalização e controle para garantir a destinação de 60% dos precatórios do FUNDEF para o pagamento dos profissionais do magistério”*.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008, para, no mérito, considerá-la parcialmente atendida, nos termos do art. 18 da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 17, §1º, inciso II, da Resolução-TCU 185/2005, que esta solicitação não pode ser atendida nos termos em que fundamentada, uma vez ser juridicamente inviável;

9.3. informar ao solicitante que:

9.3.1. há processo de Auditoria de Conformidade, ainda pendente de apreciação pelo TCU (Processo TC 018.130/2018-6, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues), cujo o objeto inclui questão que coincide com o principal requerimento da solicitação (avaliar o pagamento a profissionais do magistério com recursos de precatórios do Fundef), embora o entendimento adotado na auditoria divirja daquele defendido na solicitação em análise;

9.3.2. tão logo o processo TC 018.130/2018-6 seja apreciado pelo Tribunal, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;

9.4. encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, cópias dos Acórdãos 1.824/2017, 1.962/2017, 2.866/2018 e 180/2019, todos do Plenário do TCU, acompanhados dos seus respectivos Relatórios e Votos;

9.5. informar ao eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do Processo TC 018.130/2018-6, que o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta, requereu, por meio desta Solicitação do Congresso Nacional, a realização de fiscalização envolvendo a temática da subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007, a qual já está sendo avaliada no âmbito do processo mencionado, e

solicitar que seja oportunamente encaminhada cópia do acórdão, relatório e voto a ser proferidos ao relator desta solicitação, nos termos do art. 13, parágrafo único, da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. juntar cópia desta deliberação ao processo conexo mencionado anteriormente (TC 018.130/2018-6), conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução-TCU 215/2008;

9.7. dar ciência desta decisão, e que atende parcialmente à solicitação apresentada, ao Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Deputado Bacelar, autor da Proposta de Fiscalização e Controle nº 181/2018, objeto destes autos;

9.8. restituir estes autos à Secretaria de Controle Externo da Educação para prosseguimento do feito, a teor do art. 6º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, determinando àquela unidade técnica que adote as medidas necessárias para fins de cumprimento do art. 18, parágrafo único, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 27/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/7/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1690-27/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício