

**TC 040.309/2020-7**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Livramento/PB

**Responsáveis:** Jarbas Correia Bezerra, CPF 036.643.354-73 e Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, CPF 019.502.064-24

**Advogados:** Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, OAB/PB 11.181, advogando em causa própria (peça 88)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** de mérito

## INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por força do item 9.1.1 do Acórdão 2819/2020 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 2), em desfavor de Jarbas Correia Bezerra, ex-prefeito do Município de Livramento/PB e de Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, em razão do pagamento de honorários advocatícios contratuais por parte do referido Município com a utilização irregular de recursos derivados do sucesso de ação judicial na qual se discutiu a insuficiência da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério de que trata o art. 6º da Lei 9.424/1996 (precatórios do Fundef), no valor total de R\$ 97.518,25.

## HISTÓRICO

2. A decisão supracitada decorreu da análise realizada pelo Tribunal sobre os resultados de auditoria conduzida pela Secex/PB em diversos municípios paraibanos, que visou verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais obtidos por aqueles entes a partir do recebimento de precatórios do Fundef que perfaziam, ao tempo do desenvolvimento da ação de controle, montante superior a R\$ 277 milhões (TC 020.046/2018-9 e Fiscalização 244/2018; peça 52 deste processo).

3. A obrigação da União de complementar os recursos do Fundef desses municípios, bem como de outros entes da federação hipossuficientes, decorria da seguinte disposição da Lei 9.424/1996, que definiu o valor mínimo anual por aluno (VMAA), a fim de que, em nenhum município brasileiro, as correspondentes aplicações fossem inferiores a esse patamar, mesmo em regiões com deficiência de receita:

**Art. 6º A União complementar os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.** (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

§ 1º O **valor mínimo anual por aluno**, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e **nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas**, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e I. (Vide Decreto nº 5.299, de 2004) (Vide Decreto nº 5.374, de 2005) (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União. (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º. (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007)

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais). (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006). (Revogado pela Lei nº 11.494, de 2007). (grifou-se)

4. Apesar dessas disposições legais, a União aplicou fator de cálculo do VMAA nos anos de 1998 a 2006 que subdimensionou aquele valor mínimo e, por via de consequência, conduziu a aportes de complementação de volumes inferiores aos que eram efetivamente devidos ao Fundef de diversos estados e municípios.

5. Ante esse quadro, o Ministério Público Federal (MPF), em Ação Civil Pública movida no ano de 1999 (1999.61.00.050616-0, da 19ª Vara Cível da Justiça Federal de São Paulo), buscou retificar a conduta da União, obrigando-a a corrigir a forma de cálculo do VMAA e a recompor os recursos repassados a menor. Na referida ação, o juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido do MPF, condenando a União a ressarcir ao Fundef as diferenças de valores apuradas com a correção dos cálculos, desde o ano de 1998. Tal decisão foi confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região mediante acórdão transitado em julgado no dia 1º/7/2015, que traz a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO – PROCESSUAL CIVIL – EDUCAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – COMPETÊNCIA – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF – COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PELA UNIÃO – VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA) – MÉDIA NACIONAL – NÃO OCORRÊNCIA DE DANOS MORAIS COLETIVOS – NÃO CABIMENTO DE HONORÁRIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

**1. Ação civil pública em que busca o Ministério Público Federal o cumprimento do art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24.12.96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, de modo que o Governo Federal seja obrigado a recalculer o valor mínimo anual por aluno (VMAA) para fim de complementação de recursos do Fundo.**

2. Compete aos juízos de qualquer das capitais do país o conhecimento da ação civil pública de âmbito nacional. Precedente do e. STJ.

**3. O Ministério da Educação reconhecia que, embora a média nacional fosse maior, o VMAA anual era estipulado por simples atualização do valor fixado na Lei, sob argumento de que ela própria havia desconsiderado a média nacional apurada nos estudos que levaram à propositura do projeto.**

4. Tese de que a média haveria de ser calculada por Estado, surgida a partir de questionamento da legalidade, não resiste à análise lógica e nem à literal e ofende os propósitos constitucionais de criação do Fundo, em especial a diminuição das desigualdades regionais.

**5. A estipulação do valor não é ato absolutamente discricionário do Presidente da República. Estando estipulados os critérios de fixação por lei, trata-se de ato vinculado; afrontada a norma legal, ao Judiciário cabe fazer a necessária recomposição.**

6. Precedente do e. STJ.

7. Para que se caracterize dano à moral coletiva deve ocorrer ferimento a patrimônio valorativo significativa da sociedade como um todo ou de uma determinada comunidade, bem assim que tenha sido agredido de forma injustificada e repugnável socialmente. Não caracterização pela simples estipulação de valores menores que os efetivamente devidos pela União ao Fundef.

8. Não cabe a estipulação da verba honorária de sucumbência em se tratando de ação ajuizada pelo Ministério Público, nem em favor do fundo previsto no art. 13 da LACP, até porque se destina à

remuneração do trabalho do profissional e não a indenização por ato ilícito.

9. Remessa oficial e apelação da União parcialmente providas. Apelação adesiva do MPF improvida. (grifou-se)

6. Além da referida Ação Civil Pública, vários estados e municípios também promoveram ações autônomas para obrigar a União a realizar os aportes faltantes aos correspondentes fundos, para as quais foram contratados escritórios de advocacia, por inexigibilidade de licitação, com remuneração honorária *ad exitum* fixada, no mais das vezes, a 20% do montante a ser recebido futuramente pelos entes.

7. Nesse rol, incluiu-se o Município de Livramento/PB, que contratou, em 10/5/2011, os advogados Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, OAB/PB 11.181, Manolys Marcelino Passerat de Silans, OAB/PB 11.536 e Selemirth Martins de Almeida, OAB/PB 15.686, para o patrocínio de causa judicial associada com a recomposição dos recursos do Fundef (peça 93, p. 192-194). Para essa causa, estabeleceram-se honorários contratuais *ad exitum* de 20%.

8. Em consequência da contratação, foi interposta, em 16/5/2011, a ação ordinária 0001423-68.2011.4.05.8201, que teve curso na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba, conforme peça 107. De sua análise de mérito, resultou decisão judicial favorável ao Município, prolatada em 8/3/2012 (peça 107, p. 4).

9. Na auditoria conduzida pela Secex/PB, identificou-se que foram destacados judicialmente do valor total da condenação da União, em 12/7/2017, honorários advocatícios em favor de Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, no valor de R\$ 97.518,25 (peça 52, p. 17).

10. Quanto ao volume total dos precatórios Fundef, registra-se que levantamento preliminar realizado por alguns órgãos de controle estimou em mais de R\$ 90 bilhões as verbas totais devidas pela União a estados e municípios brasileiros a esse título.

11. Tal situação levou o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Estado do Maranhão e o Ministério Público de Contas do Maranhão a ingressassem conjuntamente neste TCU com representação para apurar possíveis irregularidades na destinação dessas verbas por parte dos entes federativos beneficiários, particularmente quanto à sua utilização para pagamento de honorários advocatícios.

12. A representação foi examinada no âmbito do TC 005.506/2017-4, no qual o Tribunal, mediante o Acórdão 1824/2017 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, reconheceu a integral procedência das irregularidades apresentadas.

13. Naquela oportunidade, entre outras deliberações, firmaram-se vários entendimentos atinentes aos precatórios do Fundef, com destaque para a confirmação da competência do TCU para fiscalizar a sua aplicação e para a impossibilidade de destinação desses recursos ao pagamento de honorários advocatícios ou de qualquer outra despesa não prevista no art. 21 da Lei 11.494/2007 e na Constituição Federal (art. 60 do ADCT), cuja ocorrência deveria implicar a necessidade de recomposição dos valores à conta do Fundeb e a responsabilização do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU. Veja-se, a seguir, a transcrição da referida decisão (Sumário e Acórdão):

Sumário:

REPRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO MARANHÃO. **IRREGULARIDADES NA DESTINAÇÃO DO PAGAMENTO DE DIFERENÇAS DE COMPLEMENTAÇÃO DEVIDA PELA UNIÃO NO ÂMBITO DO EXTINTO FUNDEF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONDENANDO A UNIÃO AO PAGAMENTO DOS VALORES JÁ TRANSITADA EM JULGADO. CONTRATAÇÃO DE TRÊS ESCRITÓRIOS DE ADVOGACIA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, COM A FIXAÇÃO DE**

**HONORÁRIOS CORRESPONDENTES A 20% DO ÊXITO, POR CENTO E DEZ MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO. RISCO DE DESVIO DE RECURSOS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADOS À EDUCAÇÃO PARA O PAGAMENTO DE HONORÁRIOS CONTRATUAIS EM RAZÃO DO ARTIGO 22, § 4º, DA LEI 8906/1994. VINCULAÇÃO DE ORDEM CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO EM FINALIDADE DIVERSA. PLÚRIMAS IRREGULARIDADES. DANO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE PESSOAL DO AGENTE QUE DEU CAUSA AOS DESVIOS. IRREGULARIDADES GRAVÍSSIMAS. DETERMINAÇÕES.**

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Estado do Maranhão (MPE/MA) e Ministério Público de Contas do Maranhão (MPC/MA) 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);

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, incisos I e VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la inteiramente procedente;

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;

9.3. determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, no prazo de 90 (noventa) dias, crie mecanismos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) que evidenciem as receitas e as despesas vinculadas à Lei 11.494/2007 oriundas de condenação judicial transitada em julgado (ACP 1999.61.00.050616-0 e processos similares) e institua controles no sistema que permitam a rastreabilidade da aplicação desses recursos, possibilitando, assim, a plena verificação da regular aplicação desses valores;

9.4. **determinar à Secex** que, com o suporte da SecexEducação e das unidades sediadas nos

Estados:

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;**

9.5. determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação (MEC) , respaldado no art. 30, I, III e IV, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb) , que, no prazo de 15 dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõe, encaminhe aos estados e municípios que têm direito a recursos provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente a 1998 a 2006, oriundos da ACP 1999.61.00.050616-0, ou de ações similares na esfera judicial ou administrativa, cópia integral desta deliberação, alertando-os de que os recursos de complementação da União de verbas do Fundef, obtidos pela via judicial ou administrativa, devem ser utilizados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, sob pena de responsabilidade do gestor que lhes conferir outra destinação;

9.6. determinar aos municípios beneficiados pela ACP 1999.61.00.050616-0 que não promovam pagamento de honorários advocatícios com recursos oriundos da complementação da União ao Fundef/Fundeb, bem como não celebrem contratos que contenham, de algum modo, essa obrigação;

9.7. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos Tribunais de Contas Estaduais de Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, do Ceará e do Pará, informando-os do entendimento acerca da impossibilidade de os recursos transferidos, a título de complementação, da União para o Fundef/Fundeb, comporem o cálculo do mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, expresso no caput do art. 212 da Constituição, conforme expresso nas normas de contabilidade pública, em especial no Manual de Demonstrações Financeiras emitido pela STN (Portaria STN 403/2016) , bem como, a título de colaboração, aos Tribunais de Contas dos demais Estados da federação;

9.8. encaminhar cópia deste processo, para as finalidades que entenderem cabíveis, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) , ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, à Procuradoria da União no Maranhão (PU/MA) , ao Ministério Público dos Estados de Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Bahia, Ceará e Pará, ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União, ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal;

9.9. encaminhar, a título de colaboração, cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, informando-os de que este Tribunal firmou o entendimento de que, por força do art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, é inconstitucional e ilegal a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios;

9.10. autorizar a Segecex, em conjunto com demais secretarias do Tribunal, a:

9.10.1. compartilhar as informações/documentos necessários à atuação conjunta e coordenada dos órgãos parceiros da Rede de Controle no âmbito de suas esferas de competência, seja cível ou

criminal;

9.10.2. realizar, caso necessário, eventuais ações em conjunto, como diligências, fiscalizações e operações visando a obtenção de elementos comprobatórios adicionais e a conjugação de esforços no sentido do alcance da máxima efetividade no tocante ao ressarcimento dos recursos desviados e a correspondente responsabilização dos agentes públicos e terceiros que deram causa aos danos que venham a ser comprovados. (grifou-se)

14. Posteriormente, como resultado da análise de embargos de declaração opostos a essa decisão, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 1962/2017 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, entre outros esclarecimentos, elucidou que a competência do TCU firmada no item 9.2.1 do Acórdão 1824/2017-Plenário não afastava a competência concorrente dos demais Tribunais de Contas.

15. A instauração da presente tomada de contas especial (TCE), determinada pelo Acórdão 2819/2020 – TCU – Plenário, proferido no âmbito de auditoria realizada em municípios paraibanos para verificar a regularidade da aplicação de recursos dos precatórios do Fundef, deu-se em linha com os entendimentos firmados no Acórdão 1824/2017 – TCU – Plenário.

16. Na referida fiscalização, constatou-se que parte das quantias liberadas aos municípios foi utilizada para pagamento de honorários advocatícios contratuais, por meio de destaques no montante de cada condenação, devido à existência de cláusula de remuneração honorária *ad exitum* de 20% da quantia que viesse a ser recebida pelos entes.

17. Diante disso, em consonância com o preconizado no subitem 9.4.3 do Acórdão 1824/2017 – Plenário, foi determinada, nos termos do item 9.1.1 do Acórdão 2819/2020 – TCU – Plenário, a constituição de tomadas de contas especiais, incluindo-se no polo passivo o gestor municipal signatário do contrato e o terceiro irregularmente beneficiado (escritório advocatício), para fins de recomposição do erário, no caso, dos cofres do Fundeb.

18. Em cumprimento a tal decisão, foram instauradas as correspondentes tomadas de contas especiais, em nome do respectivo prefeito à época da contratação e dos escritórios de advocacia (ou advogados) beneficiados pelos destaques dos honorários dos precatórios Fundef. Neste específico processo, foram citados os seguintes responsáveis:

<b>Gestor municipal signatário do contrato advocatício</b>	<b>Advogado credor dos honorários referentes aos precatórios do Fundef</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Data-base</b>
Jarbas Correia Bezerra, CPF 036.643.354-73	Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, CPF 019.502.064-24	97.518,25	12/7/2017

## **EXAME TÉCNICO**

19. Em cumprimento à determinação do Tribunal, promoveu-se a citação do Sr. Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, nos moldes do ofício constante da peça 83, que, tomando efetiva ciência (peça 94), apresentou, a título de alegações de defesa, os documentos constantes das peças 88-93.

20. A seu turno, o Sr. Jarbas Correia Bezerra, citado por edital (peça 102), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que, antes da citação por edital, foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. De fato, conforme despacho constante da peça 106, houve múltiplas tentativas de entrega do ofício de citação (peças 84, 96, 97 e 98), tendo por base diferentes fontes de pesquisa de endereços (peças 79, 80 e 95).

21. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

22. Apesar disso, destaca-se que, nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que são verdadeiras as imputações atribuídas aos responsáveis por irregularidades perante a Administração Pública, ao contrário do que ocorre no processo civil, quando a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor da demanda (Acórdãos 2369/2013 – TCU – Plenário, Min. Benjamin Zymler; 4704/2014 – TCU – 1ª Câmara, Min. Bruno Dantas). Por esse motivo, torna-se necessária a evidenciação da efetiva responsabilidade do revel.

23. Nesse sentido, a responsabilidade do Sr. Jarbas Correia Bezerra foi evidenciada neste processo, uma vez que se comprovou que, em 10/5/2011, na função de gestor municipal, contratou os advogados Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, OAB/PB 11.181, Manolys Marcelino Passerat de Silans, OAB/PB 11.536 e Selemirth Martins de Almeida, OAB/PB 15.686, para o patrocínio de causa judicial associada com a recomposição dos recursos do Fundef, mediante estabelecimento de remuneração que previa o destaque, a título de honorários, de 20% do montante eventualmente obtido na ação judicial, conforme cláusula terceira do correspondente contrato (peça 93, p. 192-194).

24. Vale repisar o fato de que a Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil) prevê, em seu art. 22, § 4º, o instituto da separação de honorários advocatícios. Para que esse dispositivo possa ser utilizado, o advogado do processo precisa, apenas, juntar seu contrato de honorários pactuados aos autos do processo. É necessário fazer isso antes da expedição do mandado de levantamento ou precatório.

25. Ou seja, de posse do contrato assinado pelo então prefeito, o escritório pôde cobrar o seu direito em juízo, tendo como exigência apenas que a petição fosse realizada antes da expedição do mandado de levantamento ou precatório.

26. Além das citações dos responsáveis, operou-se a oitiva do Município de Livramento/PB, na condição de contratante, em linha com o comando do item 9.1.2 do Acórdão 2819/2020 – TCU – Plenário, para que, desejando, se pronunciasse acerca da aventada nulidade contratual, decorrente da utilização de recursos dos precatórios do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios, com celebração mediante indevida inexigibilidade de licitação, e cujos efeitos podem ser desconstituídos nos termos da lei (peça 82). O representante do Município não apresentou resposta à oitiva.

27. Nos termos do item 9.1.1 do Acórdão 2819/2020 – TCU – Plenário, os responsáveis foram ouvidos em face de irregularidades que “envolvem, além da vedação constitucional e legal à utilização dos recursos dos precatórios do Fundef para pagamento dos honorários advocatícios, a nulidade desses contratos, a falta de cláusula a estabelecer preço certo e o recebimento de valor muito acima dos valores de mercado”.

28. Este exame técnico apresenta, inicialmente, a síntese das alegações de defesa e, na sequência, a correspondente análise.

#### Alegações de defesa de Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo (peça 88)

29. Após apresentar o histórico processual que resultou na vitória judicial do Município e no consequente pagamento dos honorários advocatícios, destacando os múltiplos recursos da União contrários ao pleito e o longo período necessário ao deslinde do processo judicial (7 anos), contrapôs que a contratação, nos moldes operados, se justificava i) por dizer respeito a objeto cuja singularidade seria indiscutível, dada a inexistência de jurisprudência consolidada favorável à tese a ser defendida até aquele momento, inclusive no que tocava a Ação Civil Pública patrocinada pelo MPF/SP, e ii) porque os advogados contratados teriam demonstrado a sua particular expertise no tema a ser explorado.

30. Noutro prisma, refutou a existência de dano ao erário alegando que, ao contrário, foi por intermédio da demanda jurídica patrocinada pelo advogado que o Município conseguiu reverter o prejuízo causado pela União, evitando, assim, que os seus créditos fossem fulminados pela prescrição.

31. Também alegou não ser possível punir os responsáveis porque teriam agido de boa-fé, em conformidade com a jurisprudência contemporânea dos atos praticados, razão pela qual reclamou a aplicação do princípio da segurança jurídica, materializado na regra do art. 927, § 3º do Código de Processo Civil e nas seguintes disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942):

**Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.**

**Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em **jurisprudência judicial** ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (destaques no original)

32. Nesse sentido, aduziu que: i) em algumas decisões de Tribunais Regionais Federais, ao se permitir o destaque de honorários advocatícios, firmou-se o entendimento de que, por não constar do dispositivo da decisão judicial a determinação de vinculação dos recursos dos precatórios do Fundef, seria possível a sua aplicação em áreas distintas daquelas relacionadas com o Fundo; ii) o julgamento empreendido pela Primeira Seção do STJ sobre o Recurso Especial 1.703.697/PE, que consolidou a proibição de destinar recursos dos precatórios do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios e que foi invocado por este Tribunal como uma das justificativas da instauração desta tomada de contas especial, somente se processou em 10/10/2018, um ano depois de o juiz de primeiro grau e de o TRF5 autorizarem o destaque de honorários combatido neste processo iii) alguns tribunais de contas, inclusive o TCE/PB, por intermédio do Parecer 5/2015, e o TCE/AL (no Acórdão 294/2018), entendiam que, iii.1) em razão de a União não ter repassado no tempo certo a correspondente complementação, os recursos dos precatórios do Fundef teriam caráter indenizatório; que, iii.2) com tal característica, gozariam de liberdade de aplicação e que iii.3) a possibilidade de pagamento de honorários advocatícios tinha suporte no seguinte dispositivo do Estatuto da OAB (Lei 8.906/1994):

**Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.**

(...)

**§ 4º Se o advogado fizer juntar aos autos o seu contrato de honorários antes de expedir-se o mandado de levantamento ou precatório, o juiz deve determinar que lhe sejam pagos diretamente, por dedução da quantia a ser recebida pelo constituinte, salvo se este provar que já os pagou.** (destaques no original)

33. Reclamou ainda a aplicação do entendimento adotado por esta Corte de Contas no Acórdão 1412/2020 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

34. Na referida decisão, seguindo o entendimento posto em declaração de voto do Ministro Bruno Dantas, o Plenário do TCU resolveu não instaurar a TCE proposta pela unidade técnica, que havia identificado pagamentos de honorários advocatícios com a utilização de recursos dos precatórios Fundef.

35. Como fundamento do voto condutor da decisão, o Ministro Bruno Dantas acatou os argumentos apresentados pelas partes de que: i) o componente da condenação da União referente aos juros de mora, por seu caráter indenizatório, não permaneceria vinculado à educação, especialmente

em face do entendimento do STJ acerca do caráter autônomo dessa parcela em relação ao bem principal recomposto pela decisão judicial (exemplo citado: REsp 1.239.203, reafirmada no REsp 1.451.876); ii) seria necessário, em cada caso, separar os escritórios que atuaram apenas na execução da sentença daqueles que foram responsáveis pela ação desde a fase de conhecimento; e iii) a constituição em mora da União e a consequente obrigação de pagar juros à parte vencedora da lide consubstanciou nexos causais suficientes entre o acréscimo patrimonial e a atuação dos advogados pioneiros, já que só poderia se dar em ação judicial específica (em conformidade com o art. 240 do CPC, c/c o art. 405 do Código Civil).

36. Ante essas conclusões e considerando a falta de informação acerca do montante da condenação correspondente a juros de mora e de evidenciação da efetiva participação dos escritórios envolvidos na constituição do crédito (fase de conhecimento, de execução ou ambas) até aquela fase processual, reputaram-se ausentes os pressupostos para a instauração da TCE proposta, do que decorreu determinação do Plenário para que, previamente ao julgamento dos embargos então examinados, esta unidade técnica suprisse tais lacunas, mediante realização de diligências.

37. Por fim, opôs a impossibilidade de este Tribunal anular contrato cuja validade foi corroborada por decisão judicial transitado em julgado, especialmente ante as disposições do art. 5º, inciso XXXVI da CF/88 e os entendimentos do STF materializados nos julgamentos dos Mandados de Segurança 24.379/DF e 25.453/DF, que preconizam, respectivamente, que:

o TCU tem legitimidade para anular acordo extrajudicial firmado entre particulares e a Administração Pública, *quando não homologado judicialmente*.

(...)

o TCU **não tem o poder constitucional para rever decisão judicial transitada em julgado e nem para determinar suspensão de benefícios garantidos por sentença revestida da autoridade da coisa julgada** (destaques no original)

38. No ver dos responsáveis, essa homologação judicial teria ocorrido porque o competente contrato foi submetido ao Juízo que resolveu pela autorização do destaque dos honorários e a União, ao não interpor recurso, teria concordado com os valores praticados.

#### Análise das alegações de defesa de Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo

39. Analisadas as alegações de defesa, não se identificaram elementos suficientes para afastar a irregularidade imputada aos responsáveis, conforme razões apresentadas a seguir.

40. Primeiramente, destaca-se que a natureza vinculativa da utilização dos recursos do Fundef e a competência do TCU para fiscalizar a sua aplicação quando decorrentes de complementação da União a estados e municípios são matérias pacificadas neste Tribunal, ainda que associados com o sucesso de demandas judiciais.

41. Essa conclusão não pode ser afastada sequer pelo conjunto de entendimentos apresentados nos Acórdãos 1824/2017 e 1962/2017, ambos do Plenário, em que esta Corte de Contas reconheceu que essa competência, por seu caráter concorrente, não afasta a dos órgãos de controle locais.

42. Isso se justifica plenamente, uma vez que tais fundos possuem fontes híbridas de financiamento, especialmente quando se trate de entes federados que, por sua hipossuficiência, necessitem que parcela de suas despesas com a educação básica (fundamental, no caso do Fundef) sejam providas pelo Governo Federal. Nesse diapasão, a parcela fiscalizatória que cabe a este Tribunal associa-se com os fundos que, porventura, recebam complementação da União (este é o caso).

43. Apesar do reconhecimento da competência concorrente, no presente caso, a totalidade do gasto tido por irregular foi custeada com recursos federais, porquanto os precatórios Fundef dizem respeito exclusivamente à parcela complementar da União.

44. Dessa forma, não é possível opor o entendimento então vigente do TCE/PB e do TCE/AL, contrário à atual jurisprudência do TCU, para justificar a contratação e o pagamento dos advogados nos moldes em que se verificou.

45. Outrossim, em seu voto, o Ministro-relator do acórdão que deu ensejo à instauração desta TCE, ao analisar proposta de encaminhamento da unidade técnica que buscava dar tratamento diferenciado às despesas dos precatórios do Fundef realizadas sob a égide do referido pronunciamento do TCE/PB e antes do advento das decisões-paradigma do TCU (notadamente do Acórdão 1824/2017 – Plenário), foi enfático em propugnar pela inaplicabilidade da solução proposta pela Secex/PB em razão de as normas reguladoras do Fundef, mesmo antes do pronunciamento deste Tribunal, desde 1996, já vedarem a utilização de recursos do Fundo em áreas distintas da manutenção e desenvolvimento do ensino.

46. Quanto ao argumento de que a presente apuração já estaria coberta pelo trânsito em julgado da ação que, no âmbito do Poder Judiciário, discutiu os mesmos fatos tratados neste processo, destaca-se que o TCU possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Por isso, não obsta a sua atuação o fato de o Poder Judiciário ter tratado do mesmo assunto, dado o princípio da independência das instâncias.

47. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

48. Nesse sentido, apresentam-se os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, rel. MARCOS BEMQUERER; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, rel. MARCOS BEMQUERER; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, rel. JOSÉ MÚCIO MONTEIRO; 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, rel. JOSÉ MÚCIO MONTEIRO; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 2.743/2019-TCU-2ª Câmara, rel. MARCOS BEMQUERER.

49. Ademais, dada a sua missão institucional, este Tribunal avalia aspectos que, muitas vezes, excedem as questões tratadas nas específicas ações conduzidas pelo Poder Judiciário. No caso concreto, por exemplo, o rol de irregularidades identificadas, transcendendo a causa analisada pela Justiça Federal (possibilidade destaque de recursos do Fundef para pagamento de honorários advocatícios), revela que este Tribunal enfrenta aspectos adicionais, tais como a consonância da realização da despesa com os ditames da Lei de Licitações e Contratos e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

50. Nesse campo, o relator do Acórdão 1285/2018 – TCU – Plenário (Ministro Benjamin Zymler) foi preciso em seu voto, ao demonstrar que, a par das sucessivas decisões judiciais que, efetivamente, autorizaram os destaques de honorários dos precatórios Fundef, com fundamento nas normas próprias da advocacia, a irregularidade então apurada, semelhante à destes autos, se situava na origem (contratação), e esta não seria necessariamente analisada quando do deferimento judicial dos pleitos de destaques de honorários, conforme se extrai do seguinte excerto:

13. Como se vê, tanto o Estatuto da Advocacia, quanto o regulamento do CJF e a súmula vinculante do STF, **asseguram ao advogado a prerrogativa de obter o pagamento direto dos honorários advocatícios contratuais devidos por meio de destaque** a ser efetuado por dedução da quantia a ser recebida pelo seu constituinte.

14. É certo que, no caso concreto, a referida prerrogativa foi exercida à revelia dos gestores municipais, **pois basta que se apresente ao juízo competente o contrato de honorários** antes que se expeça o precatório em favor do beneficiário da condenação. Nada obstante isso, o pagamento realizado com recursos federais teve como **antecedente lógico causal a contratação ilícita dos serviços de advocacia**, daí o nexo de causalidade entre o ato de gestão praticado pelos

prefeitos municipais com o prejuízo causado ao erário federal a atrair a competência desta Corte de Contas nos termos previstos no inciso II do art. 71 da CF/1988.

15. Outro não foi o entendimento da unidade técnica:

*“118. Dessa forma, considerando a natureza vinculada determinada pela origem dos recursos, além da desproporcionalidade do valor aferido em função do trabalho desenvolvido, não se pode admitir que os valores auferidos pelos entes federados sejam vertidos para o pagamento de honorários advocatícios, devendo a verba objeto da execução necessariamente ser aplicada na mesma finalidade a que se destinou o fundo contábil: a educação fundamental.*

(...)

*119. Impende consignar que os destaques eventualmente autorizados judicialmente decorrem do fato de que não cabe ao Poder Judiciário, para fins de autorização de pagamentos de honorários advocatícios, a prévia análise acerca da legalidade do contrato administrativo, tarefa essa de competência dos órgãos de controle. O Poder Judiciário autoriza tais destaques com base estritamente na existência e juntada aos autos de execução judicial do contrato de prestação de serviços jurídicos com previsão de honorários advocatícios.*

(...)

*124. Dessa forma, uma vez constados pagamentos de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundef, em desacordo ao entendimento exarado por este Tribunal, mediante o Acórdão 1824/2017-Plenário (subitem 9.2.4), devem ser constituídos processos apartados de tomadas de contas especiais, consoante preconizado no subitem 9.4.3 do referido decisum, incluindo-se no polo passivo o gestor municipal signatário do contrato advocatício e o terceiro irregularmente contratado (escritório advocatício), com vistas à recomposição do erário público, no caso específico, os cofres do Fundeb dos municípios de Socorro do Piauí, Itaueira, São Gonçalo do Piauí, Palmeiras, José de Freitas e São João do Piauí.” (grifou-se)*

51. Outrossim, a despeito de alguns posicionamentos contrários anteriores, o STF e o STJ têm adotado diversas decisões que corroboram o entendimento deste Tribunal acerca da impossibilidade de destaque de recursos dos precatórios Fundef para o pagamento de honorários, dada a sua vinculação à destinação específica (ensino fundamental), conforme bem sintetizado neste excerto de nota técnica da Rede de Controle da Gestão Pública do Maranhão (peça 108):

3. Segundo decisões reiteradas do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 1.824/2017 e 1962/2017), do Supremo Tribunal Federal (Ações Ordinárias de n. 648, 660, 669, e 700; Suspensão de Liminar n. 1107; ARE 1122529 AgR/PE e ARE 1.140.049/PE e do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.703.697/PE) ficou sufragado o entendimento de que as verbas dos precatórios do Fundef devem ser destinadas exclusivamente à educação, vedada qualquer outra destinação.

52. Dentre as decisões enumeradas, tem especial destaque o REsp 1.703.697/PE, pois a sua análise decorreu do reconhecimento de que, no âmbito da Primeira Turma e da Segunda Turma do STJ, responsáveis estas pelo julgamento de matérias afeitas ao Direito Público, existiam **posicionamentos conflitantes** no que tocava a possibilidade de destaque de recursos dos precatórios Fundef para o pagamento de honorários advocatícios.

53. Assim, dada a sua função regimental de decidir acerca de recursos, quando reveladas interpretações divergentes no âmbito dos órgãos especializados daquela Corte Superior de sua área de abrangência, a Primeira Seção do STJ, em decisão de 10/10/2018, seguindo o entendimento do Relator (Ministro Og Fernandes), adotou o posicionamento exteriorizado neste trecho da ementa do REsp 1.703.697/PE (peça 109):

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.

10. Reconhecida a **impossibilidade de aplicação da medida descrita no art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994 nas execuções contra a União em que se persigam quantias devidas ao FUNDEF/FUNDEB**, deve o advogado credor, apesar de reconhecido o seu mérito profissional, buscar o seu crédito por outro meio.

11. Recurso especial a que se dá provimento para negar o direito à retenção dos honorários advocatícios contratuais do crédito devido pela União. (grifou-se)

54. Extrai-se tanto dos votos que conduziram à vitória da tese, quanto das razões expendidas pela Ministra Assusete Magalhães em seu voto-vista (vencido), que os acórdãos do TCU paradigmáticos na questão dos precatórios Fundef constituíram importante subsídio do debate que precedeu o julgamento, de sorte que, visitando as razões de decidir desta Corte de Contas, o STJ uniformizou seu próprio entendimento, em linha com aqueles julgados.

55. Esse é mais um fator que evidencia a importância da independência das instâncias, pois o TCU, a partir seu julgamento, contribuiu substancialmente para a harmonização do conjunto de decisões até então contraditórias (administrativas e judiciais).

56. Por via de consequência, diversas ações posteriores analisadas no STJ foram julgadas em conformidade com aquele entendimento, tal qual se depreende das cópias de uma dezena de decisões juntadas à peça 110 que, como regra, apresentaram justificativas equivalentes a esta, constante de trecho da ementa do julgamento do AgInt no REsp 1819469/PB, da relatoria da Ministro Mauro Campbell Marques, realizado em 21/11/2019 (peça 110, p. 7):

1. A Primeira Seção desta Corte estabeleceu no julgamento do REsp 1.703.697/PE, DJe 26/02/2019, que os recursos do FUNDEF/FUNDEB encontram-se constitucional e legalmente vinculados a uma destinação específica, sendo vedada a sua utilização em despesa diversa da manutenção e desenvolvimento da educação básica, sendo inaplicável a regra do art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994 na hipótese.

57. A seu turno, a Primeira Turma do STF, em decisão atual (de 11/2/2020) na qual não conheceu de embargos de declaração opostos pela União, no âmbito do AgR ARE 1.121.615/PE, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, reafirmou que a questão associada com o destaque de honorários advocatícios de precatórios Fundef, por seu caráter estritamente infraconstitucional, fugiria à competência daquela Corte Suprema (peça 111), de sorte que, no âmbito do Poder Judiciário, no mérito da questão, o entendimento vigente é o adotado pelo STJ.

58. Logo, mesmo no âmbito do Poder Judiciário, não prosperaram, como também não se admitem na jurisprudência do TCU, as alegações dos defendentes que buscavam demonstrar a possibilidade de desvinculação dos recursos obtidos em ações judiciais das finalidades precípuas do Fundef e que, por outro lado, tentavam evidenciar a necessidade de serem observados os ditames do Estatuto da Advocacia.

59. Noutro aspecto, mesmo reconhecendo que, de forma diferente da contratação de advogados para atuar apenas na fase de execução da ação civil pública patrocinada pelo Ministério Público Federal em São Paulo, o Município contratou o escritório para promover a ação judicial desde

a fase de conhecimento, reputam-se ausentes os elementos comprobatórios da aventada singularidade do objeto.

60. Primeiro, não se tratava de discutir tese que, de complexa, impedisse o afluxo de considerável número de interessados a um eventual certame. Ao contrário, a questão de fundo estava associada a um ponto específico e muito simples: “A União, para fins de complementação ao Fundef, poderia, em lugar de utilizar como parâmetro a média nacional do VMAA prevista na norma de regência, arbitrar, a seu juízo, outro critério?”.

61. Além disso, mesmo antes do seu trânsito em julgado, que se deu apenas em 2015, a Ação Civil Pública do MPF já oferecia importantes subsídios, disponíveis a quaisquer advogados, conforme decisão favorável obtida ainda em 2002 (peça 112).

62. De igual forma, no mesmo ano, por intermédio da Decisão 871/2002 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Iram Saraiva, este Tribunal já havia firmado seu entendimento acerca da metodologia de cálculo do VMAA, em linha com as decisões judiciais que, posteriormente, beneficiaram os diversos entes federados que buscaram a complementação federal faltante, conforme se extrai do seguinte excerto:

8.1. - firmar entendimento de que:

8.1.1 - o Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino a que se refere o § 1º do art. 211 da Constituição Federal e o § 4º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deve atender à definição contida no art. 4º, IX, da LDB e aos parâmetros estabelecidos no art. 13 da Lei nº 9.424/96;

8.1.2 - em decorrência do disposto no § 4º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, após o prazo de cinco anos contados a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 14/96, que expirou em 12/09/2001, o Valor Mínimo Anual por Aluno a que se refere o art. 6º da Lei nº 9.424/96 deve corresponder ao custo do Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino;

8.1.3 - antes de expirado esse prazo, permanecia aplicável a fórmula de cálculo do limite inferior do Valor Mínimo Anual por Aluno estabelecida no **§ 1º do art. 6º da Lei nº 9.424/96, que deve ser entendida como uma média nacional**, correspondente à razão entre o somatório das receitas de **todos os Fundos** e a matrícula total do ensino fundamental público no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas; e

8.1.4 - a garantia de um valor por aluno correspondente ao Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino é responsabilidade conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que, no prazo de cinco anos, a contar da data da promulgação da Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96, deveriam ajustar, progressivamente, suas contribuições ao Fundef, conforme estabelece o § 4º do art. 60 do ADCT. (grifou-se)

63. A partir desses subsídios, pelo que se pode notar nos diversos processos analisados neste Tribunal, alguns escritórios de advocacia, considerando a multiplicidade de potenciais entes federativos beneficiários das complementações devidas ao Fundef, captaram municípios-clientes para o patrocínio de causas essencialmente iguais umas às outras, a demandarem peças, no mais das vezes, parametrizadas, o que, por si, afasta qualquer complexidade dos objetos contratados.

64. O reconhecimento desse caráter repetitivo orientou, por exemplo, o julgamento da ação ordinária de cobrança 2005.40.00.006737-0, que teve curso na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Piauí, na qual, o juiz, ao condenar a União à adequada complementação do Fundef e determinar os honorários de sucumbência, fez o seguinte apontamento (peça 113, p. 9): “**Honorários fixados em R\$ 2.000,00** (dois mil reais), a cargo da UNIÃO, consoante regra do art. 20, § 4º, do CPC, e tendo em vista a repetitividade da matéria nesta Seção Judiciária.” (grifou-se)

65. Da mesma maneira, os referidos subsídios também serviram ao pedido constante da ação movida pelo Município de Capoeiras/PE, conforme este trecho da correspondente decisão judicial de mérito (peça 114, p. 16):

Contrariamente, o Município-autor pondera que a interpretação do critério a ser utilizado para fixar o VMMA deve tomar como limite inferior um valor médio nacional, correspondente à razão entre o somatório das receitas de todos os Fundos e a matrícula total do ensino fundamental no país. Mencionando em seu favor **julgado do TCU** e o **Relatório do MEC**, argumenta que a inexistência de um Fundo nacional não obsta o atendimento de seu pleito, na medida em que a soma é mero fator para a definição do piso do valor mínimo e pode ser contabilmente aferida, independentemente da circunstância relatada. (grifou-se)

66. A partir dos elementos dos autos, então, o juiz responsável pelo julgamento do processo do Município de Capoeiras, ao arbitrar os honorários sucumbenciais em apenas **R\$ 5 mil**, foi enfático ao asseverar que “a condenação em valores superiores implicaria em **enriquecimento exagerado** do patrono da parte em detrimento da coletividade” (peça 114, p. 19). (grifou-se)

67. Outrossim, extrai-se dessas decisões, inclusive da analisada neste processo, que, desde a análise de mérito realizada na primeira instância, os pleitos foram deferidos de forma rápida e sem quaisquer ressalvas quanto ao efetivo direito à complementação do Fundef faltante, restando sempre infrutíferos, nas instâncias de origem e nas superiores, os recursos da União, dada a inegável plausibilidade dos pedidos. Isso também demonstra que não há que se falar em jurisprudência vacilante a justificar a aventada complexidade das causas judiciais.

68. Ademais, os múltiplos recursos da União que impediam o pronto pagamento dos precatórios Fundef se associavam muito frequentemente a temas não relacionados com a questão de fundo (a necessidade da complementação faltante), mas sim com teses acessórias, a exemplo da própria impossibilidade de destaque dos honorários ora discutido, dada a vinculação da fonte de recursos.

69. Logo, parte da complexidade dos processos, configurada pela necessidade de combater múltiplos recursos da União, não advinha da natureza do pleito, mas sim da própria insistência dos litigantes em destinar parte do montante da condenação para o pagamento de honorários advocatícios.

70. A baixa complexidade restou ainda evidenciada nas situações em que os juízes determinaram a realização de perícias para a delimitação do quantum devido. Nesse sentido, cobraram-se, a título de honorários, ordinariamente, valores que não alcançaram sequer 0,2% da parcela destacada aos advogados. Nesse sentido, citam-se os processos:

a) do Município de Lajedo/PE, no qual se destinou ao perito R\$ 3.500,00 em face de honorários advocatícios da ordem de R\$ 2,9 milhões (0,11%), conforme peça 116, p. 27; e

b) de São João do Piauí/PI, no qual a perícia realizada para determinar o montante devido custou 0,12% do total dos precatórios Fundef destinados ao advogado (R\$ 3.530,00/R\$ 2.874.111,43), conforme peça 115.

71. Não se defende que a posição do TCU se sustente na premissa de que a contratação direta somente seria autorizada no caso de se apresentar apenas um possível prestador, pois que, efetivamente, a hipótese de inexigibilidade fundada no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/93, de forma diversa do inciso I, não impõe essa exigência, conforme se verifica em seu texto:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial **exclusivo**, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de **serviços técnicos enumerados no art. 13** desta Lei, de **natureza singular**, com profissionais ou empresas de **notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (grifou-se)

72. No entanto, como se vê, a norma é clara na imposição destes três aspectos indispensáveis: estar o tipo de serviço técnico enumerado no art. 13, apresentar-se singular o objeto e deter notória especialização o contratado.

73. Sob essa ótica, ao tempo que se demonstrou a presença dos outros dois requisitos, restaram infrutíferos os esforços para evidenciar a singularidade do objeto.

74. Não se pode alegar, para fins de contratação direta fundada no referido dispositivo, uma singularidade genérica dos serviços prestados por advogados, dado que aquela norma não criou essa exceção para a categoria. É necessário, isto sim, que o específico serviço a ser contratado se revele singular (e não é este o caso, conforme já demonstrado).

75. Ao contrário, a utilização desse fundamento, ao privilegiar uma suposta confiança no prestador de serviço em detrimento do princípio da impessoalidade, conduz a situações esdrúxulas, como a retratada na representação cujo exame resultou na prolação do Acórdão 1824/2017 – Plenário. Naquela oportunidade, constatou-se que um só escritório, sob o manto da alegada confiança que os gestores depositavam em seus serviços, foi contratado de forma direta por mais de uma centena de municípios maranhenses apenas para a execução da já citada ação civil pública vitoriosa do MPF.

76. Reforçando os argumentos apresentados, destaca-se que, por intermédio da Lei 14.039/2020, foi inserido o seguinte dispositivo na Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB), comando legal este inexistente até então:

Art. 3º-A. **Os serviços profissionais de advogado são**, por sua natureza, **técnicos e singulares**, quando comprovada sua **notória especialização**, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (grifou-se)

77. De tal quadro, extrai-se que, fosse essa a regra vigente, não seria necessário criar hipótese nova em norma posterior.

78. Ainda nessa seara, ganha relevo a constatação de que, dentre as razões apresentadas no veto presidencial ao supracitado dispositivo (posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional), se propugnou pela impossibilidade, mesmo pela via legal (ante os imperativos constitucionais), de ser criada modalidade de contratação direta na qual não fossem observadas as características particulares de cada objeto.

79. Ademais, no que se refere a contratações de advogados fundamentadas no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, a jurisprudência deste Tribunal é uníssona quanto à exigência de singularidade específica do objeto, conforme se depreende dos seguintes enunciados, extraídos da Jurisprudência Selecionada do TCU:

Acórdão 3924/2012 – TCU – 2ª Câmara (rel. Ministro José Jorge)

A contratação direta de serviço de advocacia, por inexigibilidade de licitação, com suporte no permissivo contido no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, demanda **não só** a demonstração da notória especialização do profissional ou escritório escolhido, mas também a comprovação da **singularidade** do objeto da avença, caracterizada pela **natureza 'excepcional, incomum à praxe jurídica' do respectivo serviço**.

Acórdão 2169/2018 – TCU – Plenário (rel. Ministro Weder de Oliveira)

A contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação encontra amparo no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, desde que presentes os requisitos concernentes à **singularidade** do objeto e à notória especialização do contratado.

Acórdão 2104/2012 – TCU – Plenário (rel. Ministro Marcos Bemquerer)

A defesa de entidade de fiscalização do exercício profissional, em causa trabalhista, não pode ser contratada diretamente, sob o fundamento de inexigibilidade de licitação, visto que **tal objeto não possui natureza singular**.

Acórdão 2012/2007 – TCU – Plenário (rel. Ministro Augusto Sherman)

A contratação sem licitação de escritório de advocacia com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 exige, além da caracterização como serviço técnico profissional especializado, que esteja configurada, também, a notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas, bem assim a **singularidade dos serviços contratados**. Os serviços advocatícios devem ser licitados, entretanto, caso a competição revele-se inviável, deve ser realizada a pré-qualificação dos profissionais aptos a prestarem os serviços, adotando sistemática objetiva e imparcial de distribuição de causas entre os pré-qualificados.

Acórdão 3413/2013 – TCU – Plenário (rel. Ministro Raimundo Carreiro)

Nas contratações de serviços advocatícios, por inexigibilidade de licitação, deve ser demonstrada a inviabilidade de competição, comprovando-se a **singularidade** do serviço técnico profissional especializado por suas características incomuns ou pelo seu ineditismo que deve ser prestado por profissional com competências ímpares e inigualáveis. (grifou-se)

80. Logo, verifica-se a inadequação de se transpor para a Administração Pública a aplicação completa das regras que regem a relação de advogados com seus clientes privados, mesmo considerando o argumento de que a Lei 8.666/1993 também reconhece a existência de contratos regidos preponderantemente pelas normas do Direito Privado, especialmente porque, mesmo esses contratos se sujeitam a um regime híbrido, com algumas derrogações próprias do Direito Público.

81. Outra decorrência da necessidade de ser considerada a natureza do serviço diz respeito à impossibilidade de se determinar, de forma genérica, uma taxa de sucesso com base no montante da condenação. Nesse sentido, destaca-se que uma das exigências do art. 26, parágrafo único, inciso II, da norma em referência é a existência de uma justificativa prévia do preço praticado em cada contratação direta.

82. Ora, se, conforme já dito, as ações judiciais seguem um padrão que independe do valor pleiteado, o esforço despendido pelo advogado, a ser adequadamente remunerado, é igual para qualquer município contratante, não importando o montante em discussão. Logo, não haveria como apresentar a justificativa de preço exigido quando, pela fria aplicação de um percentual ao valor da condenação, se chegasse a um patamar de honorários que não correspondesse ao efetivo esforço a ser empregado pelo potencial contratado.

83. Nesse sentido, bastaria cogitar a hipótese de dois municípios distintos buscarem complementação do Fundef em patamares respectivos de R\$ 1 milhão e de R\$ 20 milhões. Veja-se que, nesse exemplo, para ações essencialmente iguais, a demandarem o mesmo nível de esforço e de conhecimento do contratado, o advogado, cobrando um percentual de 20%, seria remunerado, respectivamente, por R\$ 200 mil e por R\$ 4 milhões, em evidente descompasso entre os serviços prestados e a correspondente contraprestação pecuniária.

84. Quanto ao entendimento esposado pelo TCU no Acórdão 1412/2020 – Plenário, destaca-se que, apenas num primeiro momento, em precedente isolado, o Tribunal resolveu, preliminarmente à eventual responsabilização de gestores e de advogados beneficiários de recursos dos precatórios do Fundef, realizar diligências para conhecer a importância relativa dos juros de mora em face do

montante dos precatórios a que tinha direito o município e o nível de participação dos respectivos advogados na constituição do crédito do ente federado (ação de conhecimento e/ou de execução).

85. Naquela oportunidade, em uma análise preliminar, acolheu-se a tese de que:

a) em razão de os juros de mora dos precatórios do Fundef, por seu caráter indenizatório, estarem dissociados da obrigação principal, a sua aplicação em MDE não seria obrigatória;

b) dada a imprescindibilidade de uma ação judicial para o surgimento daquela parcela do direito do ente pleiteante, seria razoável reconhecer o nexo de causalidade entre a atuação dos advogados contratados para o patrocínio de ações individuais de conhecimento e o correspondente acréscimo patrimonial dos respectivos fundos e

c) por isso, o débito somente seria imputável àqueles escritórios atuantes apenas na fase executória ou que, ainda que responsáveis pela ação de conhecimento, fossem remunerados com a parcela que excedesse os juros de mora.

86. Apesar de o Tribunal ainda não ter deliberado sobre o mérito do supracitado processo, essa tese, pouco tempo depois daquela decisão, foi expressamente afastada pelo Tribunal, conforme se conclui da leitura do Enunciado e do Sumário do Acórdão 2758/2020 – TCU – Plenário (Ministro Walton Alencar Rodrigues), extraídos da Jurisprudência Seleccionada do TCU:

Enunciado

**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).

Excerto

Sumário:

1. Os recursos dos precatórios do Fundef devem ser depositados em conta corrente específica, a fim de possibilitar seu rastreamento, e destinados exclusivamente a despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos termos dos arts. 60, do ADCT, 21, da Lei 11.494/2007, 2º, da Lei 9424/1996 e 70, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação;

2. É vedado o pagamento de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do extinto Fundef, **independentemente de se tratar de ajuizamento de ação de conhecimento ou de mera execução** de título judicial obtido pelo Ministério Público Federal;

[...]

4. Os juros de mora relativos aos precatórios do Fundef, como acessórios que são, tem a mesma natureza do principal, devem acompanhá-lo em seu destino;

5. **Carece de fundamentos jurídicos e econômicos** tese que objetiva afastar a vinculação constitucional e legal da parcela dos juros de mora dos precatórios do Fundef a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), com o intuito de destiná-la ao pagamento de honorários advocatícios. (grifou-se)

87. Solução similar já havia sido adotada no Acórdão 2093/2020 – TCU – Plenário, do mesmo relator, quando o Tribunal, ao julgar embargos de declaração, considerou que os recursos dos precatórios do Fundef, incluídos os juros de mora e a atualização monetária, devem ser aplicados exclusivamente em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

88. Em face da jurisprudência do TCU, verifica-se que, mesmo se existente legítimo nexo causal entre a atuação dos advogados e o montante de recursos obtidos pelo município na via judicial (principal e juros de mora), dada a sua consistente atuação desde a fase de conhecimento do direito, tal

remuneração não pode – ainda assim – ser destacada dos precatórios do Fundef, tendo em vista a destinação vinculada desses recursos. De outra forma, os advogados podem buscar junto ao município a justa remuneração a partir de recursos desvinculados.

89. Quanto à aventada necessidade de o TCU, em observância ao princípio da segurança jurídica, considerar os comandos do CPC e da LINDB, no que tange a obrigação de ter em vista a interpretação dada pelos órgãos do Poder Judiciário e tribunais de contas locais sobre o tema à época da contratação, opõe-se que, a par do reconhecimento da efetiva sujeição deste órgão de controle às disposições citadas, deve-se ter em conta, inicialmente, que o julgamento do TCU que culminou no Acórdão 1824/2017 – Plenário não implicou mudança de entendimento deste Tribunal, que ainda não havia se pronunciado de forma específica sobre a matéria. De outra sorte, constituiu mera aplicação de um conjunto normativo preexistente. Por essa razão, são inaplicáveis os reclamados dispositivos.

90. Mesmo considerando que o parágrafo único do art. 24 da LINDB veda aos órgãos de controle a revisão de contratos cuja produção já se houver completado com base em “orientações gerais da época”, incluindo nesse conceito a jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, contrapõe-se que, em homenagem à independência das instâncias, essa mudança de entendimento somente impõe a aplicação de efeitos prospectivos nas hipóteses em que se trate de alteração da jurisprudência do próprio TCU.

91. Também não se sustenta a alegação de que não houve prejuízo ao erário, alicerçada na argumentação de que as atividades desempenhadas pelos advogados resultaram na reversão (ou pelo menos na diminuição) do prejuízo causado pela União ao Município por falta de suficiente complementação ao Fundef.

92. Nesse ponto, destaca-se que o prejuízo ora apurado tem por critério a utilização de recursos dos precatórios do Fundef em áreas distintas das autorizadas nas normas de regência do Fundo. Logo, ainda que o sucesso da demanda judicial tenha resultado no efetivo ingresso de recursos que, de outra forma, não se somariam aos cofres municipais, subsiste prejuízo ao Fundef que justifica a atuação do TCU.

93. Diante de todo o exposto, considera-se que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável não foram suficientes para afastar as irregularidades atribuídas a ele e ao ex-prefeito do Município de Livramento/PB, motivo pelo qual se propõe que suas contas sejam julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa proporcional ao débito conforme previsto no art. 57 da Lei 8.443/1992.

94. Ainda, **considerando** que a contratação dos advogados foi ilegal, tornando a avença nula, conforme preconizam os §§ 1º, 2º e 4º do art. 49 da Lei 8.666/93; **considerando** que a Prefeitura de Livramento/PB foi chamada aos autos, por meio de oitiva, para que, se assim o quisesse, se pronunciasse sobre a nulidade do contrato; **considerando** que a Prefeitura de Livramento/PB não apresentou resposta à oitiva; **considerando** que, aos demais responsáveis, foi dada oportunidade de ampla defesa e contraditório quanto à anulação do referido contrato, via citação; **considerando** que os responsáveis citados não comprovaram a regularidade da contratação, entende-se que se deve determinar ao Prefeito do Município de Livramento/PB, nos termos do art. 251 do RI/TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, a contar da notificação da decisão que vier a ser proferida, adote as medidas cabíveis com vistas a anular o contrato firmado entre o Município e os advogados Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, OAB/PB 11.181, Manoly Marcelino Passerat de Silans, OAB/PB 11.536 e Selemirth Martins de Almeida, OAB/PB 15.686, na data de 10/5/2011 (peça 93, p. 192-194), comunicando ao Tribunal, no prazo de trinta dias, as providências adotadas para o efetivo cumprimento do comando proposto.

95. Cumpre dizer que a determinação supracitada prescinde de encaminhamento para comentário dos gestores, uma vez que foi dada oportunidade de manifestação na etapa de contraditório e, ainda, por meio de formalização de oitiva à Prefeitura de Livramento/PB, conforme preceitua o

inciso I, do § 2º, do art. 14, da Resolução-TCU 315/2020.

## **CONCLUSÃO**

96. Tratou este exame técnico da análise das alegações de defesa apresentadas por Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo (itens 29-38 desta instrução), em decorrência da utilização irregular de recursos dos precatórios do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios contratuais.

97. As alegações de defesa, pelos motivos a seguir sintetizados, não foram suficientes para afastar as irregularidades imputadas aos responsáveis arrolados neste processo.

98. De início, destacou-se que a utilização necessariamente vinculada dos recursos dos precatórios Fundef, bem como a competência do TCU para fiscalizar a sua aplicação, ainda que em concorrência com as instâncias de controle locais, constituem entendimentos já sedimentados na jurisprudência deste Tribunal. (itens 40-45 desta instrução)

99. Ao examinar a alegação referente ao trânsito em julgado da decisão que autorizou o destaque dos honorários, opôs-se que, em linha com a independência das instâncias, o TCU realiza análises adicionais às que, ordinariamente, são conduzidas pelo Poder Judiciário em casos de mesmo gênero; e que, mesmo no âmbito daquele Poder, tendo por insumo as decisões desta Corte de Contas, predomina hoje jurisprudência alinhada com os entendimentos dos acórdãos-paradigma deste Tribunal (itens 46-58 desta instrução).

100. Mesmo aceitando a ressalva de que, ao contrário dos advogados contratados apenas para a execução de título judicial, o escritório foi constituído para atuar – e atuou – em todas as fases processuais, desde a petição inicial, consideraram-se insuficientes os elementos apresentados para justificar a reclamada singularidade que deu ensejo a sua contratação direta por parte do Município.

101. Apresentaram-se os seguintes indícios da baixa complexidade da causa: i) o debate de fundo da ação judicial dizia respeito a um questionamento simples, associado à eventual possibilidade de a União arbitrar média do VMAA em desacordo com previsão normativa expressa; ii) já havia suficientes subsídios na ii.1) Ação Civil Pública promovida pelo MPF ainda em 1999, inclusive com decisão judicial favorável de 2002 copiada para diversas ações autônomas e na ii.2) jurisprudência do TCU; iii) a par desses subsídios, repetiram-se inúmeras ações judiciais que requeriam a apresentação de peças parametrizadas; iv) o baixo patamar relativo adotado pelos juízes dessas causas para a determinação dos honorários advocatícios de sucumbência e dos honorários dos peritos responsáveis pela delimitação do montante devido e v) ausência de resistência dos juízes, em todas as instâncias, quanto à tese de fundo das ações judiciais (dever de a União adotar a média nacional normativamente preconizada) (itens 59-70 desta instrução).

102. Demonstrou-se que, mesmo tendo em conta, para fins de inexigibilidade de licitação fundada no art. 25, inciso II, da Lei 8666/93, a desnecessidade de comprovação de que somente existe um único prestador de serviços apto a ser contratado, se impõe a demonstração do atendimento de todos os requisitos da norma, inclusive o da singularidade do objeto, não admitida, para esse fim, uma singularidade genérica, decorrente do fato só de o pretenso contratado ser advogado (itens 71-80 desta instrução).

103. Defendeu-se ainda que não seria possível a adoção de cláusula de êxito em contratos do gênero, sob o fundamento de que a Lei de Licitações e contratos exige que o preço seja devidamente justificado, e de que não haveria como justificar um valor contratual que não guardasse consonância com o esforço e os recursos devidamente empregados pelo advogado. (itens 81-83 desta instrução)

104. Analisando o Acórdão 1412/2020 – Plenário, considerou-se a decisão insuficiente para afastar o débito imputado aos responsáveis neste processo, tendo em vista que, além de preliminar, a referida decisão já foi superada por outros julgamentos de mérito do TCU, contrários à tese adotada naquele julgado. (itens 84-88 desta instrução)

105. Quanto ao argumento de que, em nome da segurança jurídica e de acordo com as correspondentes normas constitucionais, do CPC e da LINDB, a contratação e o correspondente destaque de honorários deveriam ser considerados regulares, contrapôs-se que não houve mudança de entendimento deste Tribunal que justificasse a aplicação de efeitos apenas prospectivos em relação à utilização dos recursos dos precatórios do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios. (itens 89-90 desta instrução)

106. Por fim, aduziu-se que o fato de o Município, por intermédio da contratação analisada, ter conseguido reverter o prejuízo causado pela falta de complementação da União não constitui motivo suficiente para afastar a irregularidade consistente na utilização de recursos dos precatórios do Fundef em área não contemplada nas normas de regência do Fundo. (itens 91-92 desta instrução)

107. Ante os exames realizados, e considerando a revelia do Sr. Jarbas Correia Bezerra e a falta de resposta à oitiva dirigida ao Município de Livramento/PB, conclui-se que os argumentos de defesa não lograram elidir o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, as contas de todos os responsáveis citados devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

108. A proposta de julgamento pela irregularidade das contas dos particulares envolvidos apresentada (e não apenas do agente público contratante) se justifica ante análise do incidente de uniformização de jurisprudência consubstanciada no Acórdão 321/2019 – TCU – Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, que recebeu o seguinte sumário:

INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA COM O OBJETIVO DE DIRIMIR DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTOS A RESPEITO DA COMPETÊNCIA DO TCU PARA JULGAR CONTAS DE TERCEIROS PARTICULARES QUE CAUSEM DANO AO ERÁRIO. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO SOBRE O ASSUNTO. Compete ao TCU, de acordo com as disposições dos artigos 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição de 1988 c/c os artigos 5º, inciso II, 16, § 2º, e 19 da Lei 8.443/1992 e o artigo 209, § 6º, do Regimento Interno, **julgar as contas de pessoa física ou jurídica de direito privado que causarem dano ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de ato ou contrato administrativo sujeitos ao Controle Externo.** (grifou-se)

109. Propõe-se, adicionalmente, a aplicação da multa prevista no art. 57 da LO/TCU aos responsáveis, bem como que o prefeito do Município de Livramento/PB adote as medidas cabíveis com vistas a anular o contrato que deu ensejo aos pagamentos inquinados, comunicando ao Tribunal, no prazo de trinta dias, as providências tomadas para o efetivo cumprimento do comando proposto. (itens 94-95 desta instrução)

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

110. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o Sr. Jarbas Correia Bezerra, CPF 036.643.354-73, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, CPF 019.502.064-24;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas de Jarbas Correia Bezerra, CPF 036.643.354-73, na condição de ex-prefeito do Município de Livramento/PB, e de Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, CPF 019.502.064-24, e que sejam condenados, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das

notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida à conta bancária específica criada exclusivamente com propósito de gerir os recursos do precatório do Fundef do Município de Livramento/PB, conforme determinado no item 9.2 do Acórdão 2758/2020 – TCU – Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

<b>Gestor municipal signatário do contrato advocatício</b>	<b>Advogado credor dos honorários dos precatórios do Fundef</b>	<b>Valor original (R\$)</b>	<b>Data-base</b>	<b>Valor atualizado (R\$)</b>
Jarbas Correia Bezerra, CPF 036.643.354-73	Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, CPF 019.502.064-24	97.518,25	12/7/2017	119.957,20

Débito atualizado até 10/11/2021 (peça 117)

d) aplicar a Jarbas Correia Bezerra, CPF 036.643.354-73, na condição de ex-prefeito do Município de Livramento/PB, e a Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, CPF 019.502.064-24, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

f) determinar ao Prefeito do Município de Livramento/PB, nos termos do art. 251 do RI/TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, a contar da notificação da decisão que vier a ser proferida, adote as medidas cabíveis com vistas a anular o contrato firmado entre o Município e os advogados Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, OAB/PB 11.181, Manolys Marcelino Passerat de Silans, OAB/PB 11.536 e Selemirth Martins de Almeida, OAB/PB 15.686, na data de 10/5/2011 (peça 93, p. 192-194), comunicando ao Tribunal, no prazo de trinta dias, as providências adotadas para o efetivo cumprimento do comando proposto;

g) encaminhar cópia da peça 93, p. 192-194, ao Prefeito do Município de Livramento/PB para subsidiar a adoção da medida requerida;

h) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, bem como ao Município de Livramento/PB e ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, para adoção das medidas cabíveis; e lhes comunicar que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos) e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhes cópias desses documentos sem qualquer custo.

SecexEducação, em 10 de novembro de 2021.

*(Assinado eletronicamente)*

Charles Santana de Castro

AUFC – Mat. 9432-3

**APÊNDICE**  
**Matriz de responsabilização**

<b>Responsáveis</b>	<b>Conduta</b>	<b>Nexo de causalidade</b>	<b>Culpabilidade</b>
<p>Jarbas Correia Bezerra, CPF 036.643.354-73, na condição de ex-prefeito do Município de Livramento/PB</p>	<p>Contratar escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.</p>	<p>A contratação dos advogados destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, propiciou o pagamento irregular de honorários advocatícios com a utilização de recursos dos precatórios do Fundef.</p>	<p>a ) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93;</p> <p>b) era exigível a adoção de conduta diversa do gestor, materializada na realização de licitação, no estabelecimento de preço certo e justo e na previsão de remuneração desvinculada dos recursos dos precatórios do Fundef.</p>
<p>Celso Tadeu Lustosa Pires Segundo, CPF 019.502.064-24</p>	<p>Firmar contrato com município e receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, dissonante com o disposto no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.</p>	<p>A assinatura do contrato concorreu positivamente para o resultado consistente na utilização irregular de recursos dos precatórios do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios.</p>	<p>a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. Além disso, o caráter vinculado dos recursos era expressamente estabelecido em lei.</p> <p>b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável, materializada na abstenção de firmar contrato derivado de indevida inexigibilidade de licitação, sem estabelecimento de preço certo e com previsão de utilização de recursos legalmente vinculados à educação fundamental.</p>