GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 005.331/2025-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade/Unidade: Prefeitura Municipal de Guaraciaba do Norte - CE
Responsáveis: Antônio Adail Machado Castro (213.524.883-53); Jose Cefas Pontes Melo (623.414.303-25); Prefeitura Municipal de Guaraciaba do Norte - CE (07.569.205/0001-31)
Representação legal: Giordano Bruno Araujo Cavalcante Mota (20.645/OAB-CE), representando Prefeitura Municipal de Guaraciaba do Norte - CE; Giordano Bruno Araujo Cavalcante Mota (20.645/OAB-CE), representando Jose Cefas Pontes Melo.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. PRECATÓRIOS DO FUNDEF. PAGAMENTO DE ABONOS. CITAÇÃO DO MUNICÍPIO. DESPESAS REALIZADAS ANTES DO ACÓRDÃO 2.866/2018-TCU-PLENÁRIO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. QUITAÇÃO. CIÊNCIA;

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial - AudTCE (peças 24-26):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1601/2025-TCU-1ª Câmara, proferido no processo TC 022.861/2018-1 (Relatório de Auditoria), em face do rateio de recursos dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), considerado irregular por não serem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), mas apenas favorecimento pessoal de poucos profissionais em detrimento dos objetivos básicos das instituições de ensino e das metas do Plano Nacional de Educação (peça 3).

HISTÓRICO

2. Foi realizada auditoria de conformidade (TC 022.861/2018-1) em municípios do Estado do Ceará para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundef, realizada no período de 13/08/2018 a 16/11/2018, sendo essa fiscalização parte de auditoria coordenada (TC 018.130/2018-6) que envolveu diversos municípios de doze estados da Federação – Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Bahia, Pará, Amazonas e Minas Gerais, realizada em atendimento ao Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 4, p. 4).

3. O referido Relatório de Auditoria de Conformidade foi apreciado mediante o Acórdão 2.820/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, cujo teor é reproduzido, em partes, a seguir (peça 4, p. 4):

9.1. ordenar à Segecex:

(...)

9.1.9. avalie a aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef em despesas de pessoal,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

pelos municípios do Ceará, considerando as disposições da seção V do voto que fundamenta esta deliberação, segundo a qual:

> *9.1.9.1. para os municípios de Acopiara, Guaraciaba do Norte, Aratuba, Forquilha e Canindé devem ser adotadas medidas para obtenção e análise dos processos judiciais que, supostamente, determinaram o pagamento de abono/rateio aos profissionais do magistério e, caso as sentenças não tenham deliberado, expressamente, nesse sentido, instaure as correspondentes tomadas de contas especiais;*

(...)

4. Posteriormente, a AudEducação, ao cumprir a determinação supra, assim se manifestou a respeito (peça 4, p. 81-84-86):

> *Determinação do item 9.1.9 e subitens*
>
> *(...)*
>
> *578. Nos parágrafos 73 a 89 desta instrução, procedeu-se à análise da aplicação dos valores recebidos pelo Município de Guaraciaba do Norte na ação de cobrança 0021949-15.2004.4.05.8100, concernentes ao precatório PR 138661-CE.*
>
> *579. Observou-se ali que, no âmbito da ação civil pública - ACP 0800425-94.2016.4.05.8103, na qual a APEOC pleiteou a vinculação dos recursos oriundos do precatório em comento às finalidades de MDE, com observância da regra de aplicação de proporção não inferior a 60% dos valores ao pagamento dos professores do ensino fundamental, o montante a ser recebido pelo município chegou a ser bloqueado (peça 936, p. 5).*
>
> *580. Mencionou-se também que, ao ser citado na referida ACP, o Município de Guaraciaba do Norte reconheceu a procedência do pedido autoral, motivo pelo qual, ao homologar tal reconhecimento por parte do município, o juízo determinou a liberação dos recursos do precatório PR - 138661-CE e a sua vinculação à promoção de ações de MDE, "devendo ser observada a regra de aplicação de proporção não inferior a 60% dos recursos ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério" (peça 937, p. 3).*
>
> *581. Vale dizer que, em outra ação civil pública (ACP 0801028-70.2016.4.05.8103), ajuizada na mesma vara da Justiça Federal do Ceará pelo Ministério Público Federal, que pleiteava a imposição de obrigação ao município de aplicar os recursos em comento apenas nas finalidades de MDE, foi proferida sentença acolhendo tal pleito, para determinar a vinculação dos valores a tais finalidades, "sem obrigatoriedade de vinculação do percentual de 60% especificamente ao pagamento de profissionais do magistério, mas também sem impedimento de que o faça" (peça 938, p. 6).*
>
> *582. Diante dessa aparente contradição entre as sentenças de cada uma das ACPs, o Ministério Público opôs embargos de declaração na ação de autoria do sindicato - 0800425-94.2016.4.05.8103, para que se esclarecesse se deveria ser observada ou não a vinculação de proporção não inferior a 60% dos recursos ao pagamento dos professores do ensino fundamental. Ao decidir sobre os embargos, o juízo esclareceu que, ao fixar a necessidade de observância dessa proporção ao pagamento de professores do ensino fundamental na ACP, apenas reconheceu a opção do município em fazê-lo, pelo que não haveria, assim, contradição com a sentença proferida na ação de autoria do Ministério Público (peça 939).*
>
> *583. Vê-se, portanto, que, no caso, apesar de haver determinação judicial expressa,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

proferida em ação específica, para aplicação de ao menos 60% dos recursos para pagamento de professores, concorreu de forma determinante para tal a manifestação de vontade do município de destinar tal parcela a esses profissionais da educação, formalizada por ocasião da celebração do acordo e na própria ação ajuizada pelo sindicato.

584. Desse modo, o pagamento de abono efetuado pelo município vai de encontro a jurisprudência então consolidada deste Tribunal sobre as possíveis destinações a serem dadas aos recursos dos precatórios do Fundef, devendo ensejar a instauração de tomada de contas especial, nos termos determinados na deliberação em análise.

585. Consta, em publicação na internet (https://profbebel.blogspot.com/2017/09/guaraciaba-donorte-camara-dos.html?m=0), que o pagamento do abono teria sido feito na forma da Lei Municipal 1.216/2017, de 5/9//2017 (peça 940), tomando por base as regras de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC firmado perante o Ministério Público do Estado do Ceará no Processo 0009546-23.2016.8.06.0084/0.

586. O processo 0009546-23.2016.8.06.0084, tramitado na Justiça do Estado do Ceará - Comarca de Guaraciaba do Norte, refere-se à Homologação de Transação Extrajudicial, conforme espelho à peça 941, configurando, portanto, procedimento de ação voluntária não aceito pelo TCU como fundamento legal para pagamentos de abonos/rateios realizados antes promulgação da EC 114/2021.

587. Constatou-se nas análises anteriores que, para o pagamento do abono, foi utilizado o montante de R$ 13.135.657,83, que corresponde a 60% do valor atualizado dos recursos recebidos por meio do precatório e ingressou, em 20/10/2017, na conta 3.711-7 (BB - agência 2093 - Fundeb 60% Precatorio - peça 740, p. 2), de titularidade do município. Dos extratos da conta, à peça 740, p. 1-30, observa-se que o pagamento foi realizado no período que vai do depósito inicial até janeiro de 2018.

588. No relatório de fiscalização, consta que, "de acordo com os dados encaminhados pela prefeitura de Guaraciaba, foram utilizados R$ 13.161.445,17, cerca de 60% dos recursos recebidos, para pagamento aos professores, a título de indenização" (peça 849, p. 81).

589. A quantia mencionada pela equipe corresponde ao valor inicialmente depositado na conta, com os rendimentos auferidos desde o depósito. O débito eventualmente atribuído, no entanto, deve ser o valor do depósito inicial, na respectiva data, ou seja, R$ 13.135.657,83, em 20/10/2017.

590. Sendo assim, em consonância com o encaminhamento dado pelo Tribunal em situações semelhantes, será proposta a constituição de tomada de contas especial, com a citação do gestor que deu causa ao pagamento, no caso, Antônio Adail Machado Castro (CPF 213.524.883-53 – gestão 2017- 2020), Prefeito de Guaraciaba do Norte, à época, pelo débito de R$ 13.135.657,83, na data de 20/10/2017.

591. Considera-se que, no âmbito do referido processo de TCE, poderão ser avaliadas eventuais atenuantes da conduta do responsável, relacionadas ao contexto jurisprudencial, complexidade da matéria, dificuldades reais e circunstâncias práticas limitadoras da ação do agente, a serem ponderadas na avaliação da gravidade da desconformidade identificada. (grifou-se)

5. Conforme visto, a AudEducação entendeu que a manifestação de vontade do próprio Município Guaraciaba do Norte – CE, a favor do pedido feito, foi determinante para o desfecho da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

ação judicial movida pelo sindicato dos profissionais do magistério local, o que não poderia ser considerado como justificativa para o uso dos recursos do precatório no pagamento de abonos, por ser uma prática que vai de encontro ao entendimento do TCU. Assim, a Unidade Técnica sinalizou a proposta de constituição de TCE, com citação do Prefeito da Municipalidade.

6. *A AudEducação prossegue em sua análise (peça 4, p. 106-108):*

> *810. Em atendimento à demanda do item 9.1.9 do Acórdão 2820/2020-TCU-Plenário, procedeuse à análise da aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef efetuados por 43 municípios cearenses em despesas de pessoal, para identificação, mais precisamente, de gastos com pagamento de abonos/rateios em favor de profissionais da educação.*
>
> *811. Na análise foram utilizados elementos já constantes dos autos, bem como, em linha com as disposições da seção V do voto que fundamenta a deliberação, informações concernentes a ações judiciais em que se tenha discutido a forma de utilização dos recursos em comento, obtidas em páginas eletrônicas da Justiça Federal e, em algumas situações, da Justiça Estadual do Ceará, para fins de identificação de eventual respaldo judicial à realização desses gastos.*
>
> *812. Identificou-se que, em 20 dos municípios fiscalizados (Araripe, Aratuba, Apuiarés, Barbalha, Campos Sales, Canindé, Catarina, Forquilha, Fortim, Graça, Guaraciaba do Norte, Horizonte, Iracema, Itaiçaba, Itaitinga, Paracuru, Potengi, Santana do Cariri, São Benedito e Umirim), houve pagamentos de abonos/rateios sem respaldos judiciais, circunstância que, em consonância com o encaminhamento dado pelo Tribunal em situações semelhantes, ensejou propostas de constituição de tomadas de contas especiais, com a citação dos gestores que deram causa aos pagamentos.*
>
> *(...)*
>
> *814. O subitem 9.1.9.1 demandou que, para os municípios de Acopiara, Guaraciaba do Norte, Aratuba, Forquilha, e Canindé, fossem adotadas medidas para obtenção e análise dos processos judiciais que, supostamente, determinaram o pagamento de abono/rateio aos profissionais do magistério e, caso as sentenças não tivessem deliberado, expressamente, nesse sentido, fossem instauradas as correspondentes tomadas de contas especiais.*
>
> *(...)*
>
> *Encaminhamento relativo ao item 9.1.9 e subitens*
>
> *821. Em conclusão, será proposto constituir processos apartados dos presentes autos, autuandoos como Tomadas de Contas Especiais, ex-vi do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação dos gestores que promoveram o rateio de recursos dos precatórios do Fundef, conforme quadro abaixo, nos municípios de Araripe, Aratuba, Apuiarés, Barbalha, Campos Sales, Canindé, Catarina, Forquilha, Fortim, Graça, Guaraciaba do Norte, Horizonte, Iracema, Itaiçaba, Itaitinga, Paracuru, Potengi, Santana do Cariri, São Benedito e Umirim em razão de não serem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), mas apenas favorecimento pessoal de poucos profissionais em detrimento dos objetivos básicos das instituições de ensino e das metas do Plano Nacional de Educação:*

Município	*Responsável*	*Valor – R$*	*Data*
Guaraciaba do Norte	*Antonio Adail Machado Castro (CPF 213.524.883-*	*13.135.657,83*	*20/10/2017*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

	53)		

(...)

7. Posteriormente, foi consignado na conclusão da instrução da AudEducação o seguinte (peça 4, p. 112):

(...)

853. Acerca da determinação do item 9.1.9 e subitens, para se avaliasse a aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef em despesas de pessoal, considerando as disposições da seção V do voto que fundamenta a deliberação, as análises identificaram que, em 20 dos municípios fiscalizados (Araripe, Aratuba, Apuiarés, Barbalha, Campos Sales, Canindé, Catarina, Forquilha, Fortim, Horizonte, Graça, Guaraciaba do Norte, Iracema, Itaiçaba, Itaitinga, Paracuru, Potengi, Santana do Cariri, São Benedito e Umirim), houve pagamentos de abonos/rateios sem respaldos judiciais, circunstância que, em consonância com o encaminhamento dado pelo Tribunal em situações semelhantes, ensejou propostas de constituição de tomadas de contas especiais, com a citação dos gestores que deram causa aos pagamentos. (grifou-se)

8. Foi, então, proposto pela AudEducação, constituir processos apartados, autuando-os como TCEs, em face do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação dos gestores que promoveram o rateio de recursos dos precatórios do Fundef, nos municípios de Araripe, Aratuba, Apuiarés, Barbalha, Campos Sales, Canindé, Catarina, Forquilha, Fortim, Graça, Guaraciaba do Norte, Horizonte, Iracema, Itaiçaba, Itaitinga, Paracuru, Potengi, Santana do Cariri, São Benedito e Umirim, em razão de não serem despesas com MDE, mas apenas favorecimento pessoal de poucos profissionais em detrimento dos objetivos básicos das instituições de ensino e das metas do Plano Nacional de Educação (peça 4, p. 114).

9. Tal proposta foi aquiescida por meio do subitem 1.8.1 do Acórdão 1601/2025-TCU-1ª Câmara, em sessão de 11/3/2025 (peça 3, p. 2), o que resultou na abertura do presente processo de TCE.

10. Em instrução anterior, esta Unidade Técnica defendeu o entendimento de que não estariam presentes os elementos subjetivos indispensáveis à sua responsabilização pessoal do ex-prefeito Sr. Antonio Adail Machado Castro, conforme exige a jurisprudência pacífica do TCU, pois não haveria dolo nem culpa grave de sua parte, mas sim conduta amparada por decisão judicial e lei municipal, em contexto em que a jurisprudência do TCU sobre o assunto ainda vinha se consolidando. Diante disso, propôs que não fosse promovida a sua citação, permanecendo essa medida em relação ao Município de Guaraciaba do Norte - CE (peça 7, p. 11-13).

11. Mediante o Despacho de 4/10/2025, o Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues autorizou a realização da citação nos moldes sugeridos pela Unidade Técnica (peça 10).

12. A citação do ente federativo se deu por meio do Ofício 42625/2025-TCU-Seproc, tendo ele sido recebido em 21/10/2025 (peças 11 e 15). Em atenção, o Município de Guaraciaba do Norte – CE apresentou alegações de defesa (peça 13), que serão objeto de análise na presente instrução.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

13. Verifica-se que não haverá o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que haja a notificação dos responsáveis (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), no caso o Município de Guaraciaba do Norte – CE, como beneficiário dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

pagamentos, e do Prefeito responsável por autorizá-los, uma vez que o fato ensejador da irregularidade ocorreu a partir de 24/10/2017 (data em que ocorreram os primeiros pagamentos dos abonos, conforme extrato da conta corrente do Município – peça 5, p. 2) e a citação do TCU, em face da proposta aqui a ser feita, ocorrerá agora em 2025.

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que, em valor histórico, o débito corresponde a R$ 13.135.657,83, em outubro de 2017 (peça 3, p. 3), que, antes mesmo de qualquer atualização monetária, já é superior ao limite mínimo de R$ 100.000,00, na forma estabelecida no artigo 6º, inciso I, da IN/TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. Em instrução realizada no âmbito do processo de Relatório de Auditoria, a AudEducação do TCU realizou a análise acerca da ocorrência de prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento do TCU, de maneira que se entende ser pertinente transcrevê-la na presente oportunidade (peça 4, p. 109-111):

> *822. Procede-se, agora, nos termos do art. 10 da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, à aferição da incidência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento.*
>
> *823. Concretamente, tem-se que, dentre os municípios abrangidos na auditoria, os primeiros a receberem em seus cofres os recursos dos precatórios do Fundef foram Eusébio, Fortim, Itaitinga Horizonte, Icapuí e Fortaleza, em 10/12/2015, e Aracati, em 21/12/2015, tendo-se observado, para todos eles, a aplicação de parte desses valores já em dezembro de 2015.*
>
> *824. Sendo assim, pode-se dizer que os fatos objeto da auditoria, concernentes a despesas realizadas com recursos dos precatórios do Fundef, deram-se no período que vai de dezembro de 2015 a julho de 2018, que é o mês anterior ao início da fiscalização.*
>
> *825. Lembra-se aqui que o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, firmou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).*
>
> *826. Posteriormente, por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, esta Corte de Contas regulamentou a matéria com base no referido julgado do STF estabelecendo, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo, consoante seu art. 2º, que dispõe que tal prazo será contado dos termos iniciais indicados no art. 4º da norma.*
>
> *827. Do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, por sua vez, interessa à presente análise o inciso IV, que estabelece que o prazo da prescrição será contado "da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal ...".*
>
> *828. Quanto a isso, vale dizer que no caso em comento, particularmente com relação às ocorrências tratadas nos itens 9.1.6 e 9.1.9 do Acórdão 2820/2020-TCU-Plenário, o relatório de auditoria não apontou irregularidades concernentes à destinação dos precatórios recebidos pelos municípios (item 9.1.6) e à sua utilização em despesas de pessoal (item 9.1.9).*
>
> *829. Somente por ocasião do proferimento do referido acórdão foi que o Tribunal, com base em voto condutor no qual o Relator, Min. Walton Alencar Rodrigues, ao discordar das conclusões do relatório, destacou evidências de irregularidade não apontadas pela*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

equipe de fiscalização, determinou a adoção de providencias relacionadas à apuração dos gastos dos precatórios do Fundef realizados pelos municípios abrangidos na fiscalização, conforme a seguir:

9.1.6. promova as diligências necessárias para responder adequadamente a questão 2 de auditoria, considerando o disposto na seção 3 do voto que fundamenta esta deliberação quanto à: 9.1.6.1. verificação do nexo de causalidade entre os recursos de precatórios recebidos, seja em conta específica ou outras contas, e as despesas realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino; ...

9.1.9. avalie a aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef em despesas de pessoal, pelos municípios do Ceará, considerando as disposições da seção V do voto que fundamenta esta deliberação, segundo a qual:

830. Considera-se, portanto, que, particularmente com relação às ocorrências tratadas nos itens 9.1.6 e 9.1.9 do Acórdão 2820/2020-TCU-Plenário, a data a ser considerada como de conhecimento da "irregularidade", conforme prescrito no inciso IV do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, seria a do julgamento do acórdão, na Sessão Plenária de 21/10/2020, quando, nos termos do referidos itens, foram apontados indícios de desconformidade na aplicação dos recursos, não identificados no relatório de auditoria, que justificavam o seguimento das apurações.

831. Por outro lado, caso se estabeleça como data inicial da contagem da prescrição a de juntada do relatório de fiscalização aos autos, em 5/2/2019, quando ainda não haviam sido identificadas irregularidades quanto às ocorrências dos itens 9.1.6 e 9.1.9 do Acórdão 2820/2020-TCU-Plenário, considera-se que o julgamento do acórdão, no qual foram apontados indícios de desconformidade que demandavam a atuação do Tribunal, configurou interrupção do prazo prescricional, nos termos do inciso II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, que dispõe que a prescrição se interrompe "por qualquer ato inequívoco de apuração do fato".

832. Tem-se, portanto, que, na prática, tanto em um como em outro entendimento, a prescrição principal de 5 anos estaria sendo contada de 21/10/2020, significando a sua incidência para as ocorrências dos itens 9.1.6 e 9.1.9 do Acórdão 2820/2020-TCU-Plenário em outubro de 2025.

833. De se destacar, ainda, a posterior instauração do TC 012.379/2021-2, concernente a representação formulada por Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do Maranhão acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes de precatórios do Fundef em face da promulgação do parágrafo único do art. 7º da Lei 14.057/2020. Segundo esse dispositivo legal, tais valores deveriam obedecer à sua destinação originária, sendo que pelo menos 60% do seu montante teria de ser pago aos profissionais do magistério ativos, inativos e pensionistas, na forma de abono.

834. No referido processo, diante da repercussão que a publicação da nova legislação trazia ao arcabouço normativo e jurisprudencial vigente quanto ao uso dos recursos dos precatórios do Fundef e do cenário de incerteza jurídica disso decorrente, que configurava risco à regular aplicação dos valores e demandava pronta atuação do TCU, determinou-se, cautelarmente, por meio do Acórdão 1039/2021 TCU-Plenário - Sessão Plenária de 5/5/2021, a todos os entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios do Fundef, que se abstivessem de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, até que este Tribunal decidisse sobre o mérito das questões suscitadas naquele feito (item 9.2 do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário).

835. Na ocasião, determinou-se ao Ministério da Educação (MEC) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que encaminhassem aos estados e municípios que fizessem jus a recursos provenientes dos precatórios do Fundef (ou que já os tivessem recebido), cópia integral da decisão e outros documentos do processo (item 9.4 do Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário). 8

836. Vale dizer que, no curso do TC 012.379/2021-2, durante a vigência da cautelar mencionada, vieram novas inovações legislativas relevantes quanto ao uso dos precatórios do Fundef, com destaque para a promulgação, em dezembro de 2021, da Emenda Constitucional 114/2021 (EC 114/2021), que estabeleceu que 60% dos valores a serem recebidos pelos entes devem ser repassados aos profissionais do magistério.

837. Considera-se que há evidente conexão dos fatos tratados no TC 012.379/2021-2, concernentes à utilização dos recursos dos precatórios do Fundef por parte do entes beneficiários desses valores, com os dos presentes autos, particularmente as ocorrências dos itens 9.1.6 e 9.1.9 do Acórdão 2820/2020-TCU-Plenário, porquanto as conclusões pela conformidade dessas poderiam ser afetadas pelos entendimentos a serem firmados naquele processo, que, frise-se, abrangeram concretamente os fatos em análise.

838. Sendo assim, e destacando que o art. 6º da Resolução TCU 344/2022 dispõe que "aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração", pode-se aventar que a expedição da determinação cautelar no Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário, em 5/5/2021, configurou nova interrupção da prescrição principal relativamente às ocorrências dos itens 9.1.6 e 9.1.9 do Acórdão 2820/2020-TCU-Plenário, com base no inciso II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, que dispõe que a prescrição se interrompe "por qualquer ato inequívoco de apuração do fato". Nesse caso, a incidência da prescrição dessas ocorrências iria para maio de 2026.

839. Com relação à prescrição intercorrente, o art. 8º da Resolução TCU 344/2022 delimitou a sua incidência para os processos de controle externo não movimentados pelo prazo de três anos.

840. Na situação concreta, tem-se que o ato derradeiro praticado diretamente no presente processo refere-se à expedição de ofício a um dos responsáveis, em 5/2/2021, dando-lhe ciência do Acórdão 84/2021-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal deferiu pedido de prorrogação do prazo para cumprimento de determinação constante do subitem 9.1.8 do Acórdão 2820/2020-Plenário.

841. Ocorre que, nos termos do art. 6º da Resolução TCU 344/2022, há de se considerar como interruptivos da prescrição intercorrente os atos praticados no TC 012.379/2021-2, diante da conexão dos fatos ali tratados com os dos presentes autos, precipuamente no que se refere à caracterização de irregularidade das ocorrências aqui apuradas.

842. Lembra-se, nesse ponto, que não há óbice à paralisação temporária ou sobrestamento de um processo no âmbito do Tribunal por conveniência e oportunidade da instrução processual. Tal circunstância, por óbvio, não pode implicar, por si só, a postergação da prescrição ordinária, que tem relação com o próprio direito do jurisdicionado. No entanto, a paralisação temporária do andamento dos autos para o aguardo de desdobramentos de processo conexo determinantes para o seu próprio deslinde tem a ver com questões de economia processual e racionalidade administrativa, a serem observadas por esta Corte de Contas na organização das suas atividades de controle externo, ainda que, repita-se, tal circunstância não possa ter consequências

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

concernentes ao prazo da própria prescrição ordinária ou principal.

843. Pode-se dizer, portanto, que a prática de qualquer ato de movimentação que impulsione o processo conexo na direção de seu objetivo final é relevante ao próprio andamento do processo principal, motivo pelo qual, nos termos estabelecidos no art. 6º da Resolução TCU 344/2022, é suficiente para afastar a ocorrência da prescrição intercorrente. Tais atos, ainda que praticados em outros autos, estão ligados à cadeia de produção da decisão final do processo principal, porquanto necessários para bem informar essa decisão, tendo, assim, capacidade de interromper a prescrição intercorrente desse último.

844. Tem-se, portanto, que já em 5/5/2021, por ocasião do proferimento do Acórdão 1039/2021 TCU-Plenário no TC 012.379/2021-2, quando o Tribunal determinou cautelarmente, a todos municípios beneficiários de recursos dos precatórios do Fundef, a suspensão de gastos com tais valores, teria havido interrupção da prescrição intercorrente.

845. Pode-se ainda estabelecer como ato derradeiro no TC 012.379/2021-2 a interromper a prescrição intercorrente dos presentes autos o julgamento de mérito da representação ali tratada, na Sessão de 17/8/2022, quando, por meio do Acórdão 1893/2022-TCU-Plenário, foram firmados diversos entendimentos concernentes ao uso dos recursos dos precatórios do Fundef. Trata-se de data bastante conservadora, porquanto posteriormente ainda foram apreciados naqueles autos embargos de declaração opostos pelo Ministério Público junto ao TCU, julgados somente em 8/2/2023, mediante o Acórdão 151/2023-TCU-Plenário. Assim, a incidência da prescrição intercorrente ocorrerá em fevereiro de 2026.

846. Seja como for, resta claro que, nos termos do art. 6º da Resolução TCU 344/2022, com as interrupções ocorridas no TC 012.379/2021-2, não terá incidido a prescrição intercorrente na data de conclusão desta instrução. Quanto à prescrição principal, já se falou, considera-se que a sua incidência para as ocorrências destes autos ocorrerá em maio de 2026. (grifou-se)

16. Com base no estudo feito, tendo em vista que a irregularidade atribuída ao Município de Guaraciaba do Norte – CE foi identificada somente com o exame da diligência feita no âmbito do TC 022.861/2018-1; que o art. 6º da Resolução TCU 344/2022 dispõe que "aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração"; o quadro a seguir apresenta o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) e os respectivos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva), tanto os mencionados anteriormente, como outros que serão demonstrados, segundo a Resolução TCU 344/2022:

Evento	*Data*	*Termo inicial/Documento*	*Resolução 344*	*Efeito*
1	*21/10/2020*	*Data da sessão Plenária do Acórdão 2820/2020-TCU-Plenário, que determinou a realização de diligência entre outras medidas (TC 022.861/2018-1).*	*Art. 4° inc. IV*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional.*
2	*5/5/2021*	*Expedição da determinação cautelar e oitiva no Acórdão 1039/2021-TCU-Plenário (TC 012.379/2021-2).*	*Art. 5° inc. II c/c art. 6º*	*1ª interrupção da prescrição quinquenal e início da contagem da prescrição interlocutória para os Responsáveis.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

3	*17/8/2022*	*Data do Acórdão 1893/2022-TCU-Plenário, que firmou diversos entendimentos concernentes ao uso dos recursos dos precatórios do Fundef (TC 012.379/2021-2).*	*Art. 5° inc. II c/c art. 6º*	*Interrupção de ambas as prescrições para todos os responsáveis.*
4	*8/2/2023*	*Data do Acórdão 151/2023-TCU-Plenário que julgou os embargos de declaração opostos pelo Ministério Público junto ao TCU (TC 012.379/2021-2).*	*Art. 5° inc. II c/c art. 6º*	*Interrupção de ambas as prescrições para todos os responsáveis.*
5	*5/2/2025*	*Instrução da AudEducação do TCU no âmbito do TC 022.861/2018-1 (peça 4).*	*Art. 5° inc. II c/c art. 6º*	*Interrupção de ambas as prescrições para todos os responsáveis.*
6	*11/3/2025*	*Acórdão 1601/2025-TCU-1ª Câmara, que determinou a constituição do presente processo de TCE e a citação dos responsáveis.*	*Art. 5° inc. I*	*Interrupção de ambas as prescrições para todos os responsáveis.*
7	*15/9/2025*	*Instrução da Aud-TCE do TCU*	*Art. 5° inc. I*	*Interrupção de ambas as prescrições para todos os responsáveis.*
8	*21/10/2025*	*Ofício 42625/2025-TCU-Seproc, referente à citação da Prefeitura de Guaraciaba-CE, recebido por AR (peças 11 e 15)*	*Art. 5° inc. II*	*Interrupção de ambas as prescrições para o Responsável.*

17. Analisando-se, a partir do termo inicial da contagem do prazo prescricional, a sequência de eventos processuais enumerados no quadro acima, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, verifica-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre eventos processuais capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

18. Portanto, considerando-se o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, conclui-se que não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

EXAME TÉCNICO

Exame das alegações de defesa prestadas pelo Município de Guaraciaba-CE

19. Alegações de defesa: O defendente sustenta, preliminarmente, a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória e da responsabilidade solidária, argumentando que, tendo o montante sido apurado em 13/12/2017, teriam transcorrido mais de sete anos, o que caracterizaria a prescrição quinquenal. Aponta que o STF teria pacificado o entendimento sobre a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunais de Contas, citando os Temas 666, 897 e 899, além de precedentes em ADIs e o Acórdão nº 459/2022-TCU-Plenário. Alega que esta Corte de Contas teria consolidado o entendimento sobre a incidência da prescrição por meio da Resolução nº 344/2022 (peça 13, p. 2).

20. O defendente sustenta que a legislação regente do FUNDEF e do FUNDEB, desde a Lei nº 9.424/1996 até a atual Lei nº 14.113/2020, possibilitaria a concessão de abonos remuneratórios aos profissionais do magistério. Argumenta que, durante o período de recebimento dos precatórios, teria havido manifestações favoráveis a essa prática, culminando na edição da Lei nº 14.325/2022, a qual teria estabelecido critérios para a utilização de recursos extraordinários recebidos por decisões judiciais. Aduz que não seria razoável exigir do Município o ressarcimento de valores, visto que este não teria sido o beneficiário direto, devendo a responsabilidade recair sobre quem teria dado causa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

ao suposto prejuízo e se beneficiado do recebimento das vantagens (peça 13, p. 3).

21. O defendente sustenta que o Município de Guaraciaba do Norte, enfrentando dificuldades arrecadatórias, não reuniria condições financeiras para realizar eventual recomposição de valores sem causar prejuízos inestimáveis aos serviços públicos e à coletividade, em detrimento de outras esferas de atuação estatal. Com base no artigo 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), argumenta que a decisão que decretar a invalidação de atos deve indicar as consequências jurídicas e administrativas, evitando a imposição de ônus excessivos ou anormais aos sujeitos atingidos. Assevera que, considerando que o Município não teria sido o beneficiário e teria pautado sua conduta em autorizações legais, ratificadas pela Lei nº 14.325/2022, pugna pela declaração de regularidade dos atos praticados (peça 13, p. 3-4).

22. Por fim o defendente requer que, após a apreciação das alegações de defesa, sejam estas conhecidas e providas para que se reconheça a prescrição da pretensão de ressarcimento. Pugna, ainda, pelo redirecionamento das ações de ressarcimento aos responsáveis que deram causa ao suposto prejuízo e aos beneficiários diretos dos valores, com a consequente exclusão da responsabilidade solidária do Município, culminando no arquivamento e na baixa processual do feito (peça 13, p. 4).

23. <u>Análise:</u> Inicialmente, não procede a alegação de prescrição da pretensão ressarcitória formulada pelo defendente, pois embora o STF tenha reconhecido a prescritibilidade das pretensões de ressarcimento fundadas em decisões dos Tribunais de Contas, a aferição da prescrição não decorre da simples constatação de que transcorreram mais de cinco anos desde 13/12/2017. A matéria deve ser examinada segundo os termos iniciais e as causas interruptivas e suspensivas estabelecidas na Resolução nº 344/2022, considerando-se a sequência efetiva dos atos processuais praticados.

24. A Resolução-TCU 344/2022, que regulamenta o assunto no âmbito desta Corte, prevê prazo de cinco anos para as pretensões punitiva e ressarcitória e estabelece, entre outras causas interruptivas, a notificação, a oitiva, a citação ou audiência do responsável e os atos inequívocos de apuração do fato, iniciando-se novo prazo após cada interrupção. Prevê, ainda, prescrição intercorrente quando o processo permanecer paralisado por prazo superior a três anos.

25. No caso concreto, o exame da prescrição já foi objeto de exame específico em tópico anterior desta instrução. A partir do termo inicial aplicável, foram identificados e individualizados os sucessivos eventos processuais dotados de eficácia interruptiva, conforme demonstrado no quadro anteriormente apresentado (parágrafo 16). Da análise daquela sequência cronológica, verificou-se que não ocorreu intervalo superior a cinco anos entre os eventos processuais relevantes, circunstância que afasta a prescrição ordinária quinquenal e, do mesmo modo, não se verificou paralisação juridicamente relevante pelo período superior a três anos capaz de caracterizar a prescrição intercorrente. Assim, a alegação baseada apenas no tempo transcorrido desde 13/12/2017 desconsidera justamente os atos interruptivos anteriormente demonstrados nos autos e, por essa razão, não merece acolhimento.

26. Também não procede a tese de que a legislação regente do Fundef e do Fundeb teria autorizado, durante o período considerado, a utilização dos recursos extraordinários dos precatórios para pagamento de abonos aos profissionais da educação. A argumentação defensiva confunde o regime jurídico dos recursos ordinários dos Fundos com aquele aplicável às receitas extraordinariamente recebidas em decorrência de decisão judicial.

27. Os pagamentos questionados ocorreram em 2017, quando ainda inexistia a autorização constitucional posteriormente introduzida pela Emenda Constitucional 114/2021 para a destinação de parcela dos precatórios aos profissionais do magistério. A circunstância de o art. 22 da Lei 11.494/2007 prever a aplicação de pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

remuneração dos profissionais do magistério não significava que recursos extraordinários, acumulados ao longo de vários exercícios e recebidos judicialmente, pudessem ser distribuídos mediante abonos ou rateios. A jurisprudência desta Corte de Contas, amplamente discutida na instrução anterior (peça 7, p. 8-11) distinguiu essas situações justamente em razão da natureza excepcional da receita, afastando a incidência automática da subvinculação de 60% sobre os precatórios.

28. Repisa-se que os pagamentos ora em questão não correspondiam à remuneração ordinária e continuada dos profissionais da educação, mas sim a abonos extraordinários, realizados com receitas excepcionais. Esse tipo de dispêndio não se compatibilizava com a concepção de manutenção e desenvolvimento do ensino aplicável aos recursos em questão, especialmente porque a valorização do magistério prevista na legislação se encontrava associada à remuneração regular, à estruturação de carreiras e à sustentabilidade das políticas educacionais, e não à distribuição episódica de vultosos recursos extraordinários.

29. A Lei 14.325/2022 tampouco pode ser utilizada como fundamento para convalidar retroativamente os pagamentos efetuados em 2017. A disciplina constitucional e legal superveniente estabeleceu condições específicas para a destinação dos recursos extraordinários aos profissionais do magistério. Conforme posteriormente consolidado pelo TCU, a destinação de 60% dos precatórios somente passou a ser admitida para os casos em que o pagamento do respectivo precatório ocorreu após a promulgação da EC 114/2021. Logo, a norma posterior não ratificou pagamentos anteriormente realizados; estabeleceu novo regime jurídico para situações posteriores.

30. Também não merece acolhimento a alegação de que o Município de Guaraciaba do Norte - CE não teria sido beneficiário dos recursos e, por isso, deveria ser afastada sua responsabilidade, com o direcionamento da cobrança aos profissionais da educação que receberam os abonos. No caso concreto, os recursos foram empregados no pagamento de profissionais integrantes da própria rede municipal de educação. Houve, portanto, utilização da verba federal vinculada no âmbito da própria estrutura administrativa e funcional do referido Município, para satisfação de despesa que competia a si suportar segundo as fontes juridicamente adequadas.

31. Nessas circunstâncias, a inexistência de ingresso definitivo dos valores no caixa livre do Município não significa ausência de benefício, pois ao empregar os recursos do precatório para realizar pagamentos aos servidores de sua própria rede educacional, o Município de Guaraciaba do Norte - CE deixou de utilizar recursos próprios ou outras fontes orçamentárias que seriam necessárias para suportar a despesa, direcionando para esse fim valores federais vinculados. Sob o aspecto econômico-patrimonial, portanto, o ente municipal foi beneficiado pela aplicação irregular.

32. É justamente para situações dessa natureza que a Decisão Normativa TCU 57/2004 disciplina a responsabilização do ente federado. A norma determina que, nas tomadas de contas especiais relativas a transferências de recursos públicos federais, seja apurado se o Estado, Distrito Federal ou Município se beneficiou da aplicação irregular e, comprovado esse benefício, admite sua responsabilização pelo correspondente débito. A jurisprudência do TCU aplica essa disciplina quando a vantagem decorrente da irregular aplicação alcança a esfera patrimonial ou administrativa do próprio ente federado.

33. Dessa forma, a inclusão do Município de Guaraciaba do Norte-CE na relação processual não decorreu da simples circunstância de ter sido receptor originário dos recursos, mas da existência de elementos indicativos de benefício próprio decorrente da utilização irregular, nos termos da Decisão Normativa TCU 57/2004. O fato de os destinatários materiais dos pagamentos terem sido os profissionais da rede municipal não transfere automaticamente para eles a obrigação de ressarcimento.

34. Com efeito, não se pode equiparar o beneficiário final de um pagamento efetuado pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

Administração ao ente que se beneficiou da utilização de recurso federal para custear despesa inserida em sua própria estrutura administrativa. Os profissionais da educação receberam valores que lhes foram pagos pelo referido ente federativo em decorrência de atos normativos (Lei Municipal 1216/2017, de 5/9/2017) e administrativos (pagamentos propriamente ditos) emanados do próprio Município. A eventual responsabilização individual de cada beneficiário exigiria fundamento jurídico próprio e demonstração dos respectivos pressupostos de responsabilidade, não decorrendo simplesmente do recebimento do abono.

35. Dessa forma, a solução defendida, de que o ressarcimento deveria ser cobrado de quem se beneficiou do recebimento dos valores, produziria, inclusive, uma inversão da cadeia causal da irregularidade, afinal os profissionais não decidiram a destinação dos recursos públicos, não exerceram a gestão do precatório e, apenas pelo recebimento das parcelas que lhes foram disponibilizadas pela Administração, não se tornam automaticamente responsáveis pela escolha da fonte de recursos utilizada pelo Município. A irregularidade examinada reside, essencialmente, na destinação dada à verba pública vinculada, e não no mero ingresso dos valores no patrimônio individual dos servidores.

36. Também não procede a pretensão de redirecionar o débito a quem lhe teria dado causa, no caso o ex-Prefeito, sob o argumento de que seria ele o agente que teria dado causa à aplicação questionada. Conforme já examinado na instrução anterior, as circunstâncias jurídico-administrativas presentes à época dos fatos não permitem caracterizar sua atuação como dolosa ou decorrente de erro grosseiro ou culpa grave (peça 7, p. 11-13). Essa conclusão acerca da responsabilidade subjetiva do agente, todavia, não elimina a responsabilidade patrimonial do Município de Guaraciaba do Norte-CE quando demonstrado que o próprio ente se beneficiou da destinação irregular dos recursos. Em face da aplicação dos recursos em benefício de sua estrutura administrativa de servidores da educação.

37. As duas responsabilidades possuem fundamentos distintos. A responsabilização pessoal do agente público exige exame individualizado de sua conduta, do nexo causal e do elemento subjetivo juridicamente exigível. Já a responsabilidade do ente federado, na hipótese disciplinada pela Decisão Normativa TCU 57/2004, relaciona-se ao benefício patrimonial ou administrativo obtido com a aplicação irregular dos recursos federais. A circunstância de não estarem preenchidos os pressupostos necessários à responsabilização pessoal do antigo gestor não transforma em regular a aplicação realizada nem faz desaparecer o benefício auferido pelo Município.

38. A jurisprudência do TCU reafirma esse entendimento em diversos julgados. O Acórdão 4491/2020-1ª Câmara (rel. Min. Benjamin Zymler) estabelece que, comprovado o desvio de finalidade em benefício da pessoa jurídica de direito público, a responsabilidade pelo ressarcimento é do próprio ente. O Acórdão 3594/2022-2ª Câmara (rel. Min. Aroldo Cedraz) reforça que o desvio em benefício da comunidade conduz à imputação de débito ao município e à irregularidade das contas do gestor. Paralelamente, o Acórdão 5224/2015-2ª Câmara (rel. Min. Marcos Bemquerer) define que, caso não haja locupletamento do gestor, o ente favorecido responde pelo ressarcimento, sem prejuízo de eventual multa ao agente público. Em suma, para o Tribunal, para fins de imputação de débito ao Município, basta a demonstração do proveito econômico decorrente da aplicação irregular das verbas.

39. Nesse ponto, também assume relevância o exame sobre a continuidade da Administração Pública. O Município de Guaraciaba do Norte-CE, enquanto pessoa jurídica de direito público, não se confunde com os agentes políticos que transitoriamente exercem sua direção. A sucessão de Prefeitos ou de administrações municipais não extingue direitos e obrigações pertencentes ao ente público. Os mandatos se sucedem, mas a pessoa jurídica municipal permanece a mesma, preservando seu patrimônio, suas relações jurídicas, seus direitos e suas obrigações.

40. Por essa razão, não seria compatível com o princípio da continuidade administrativa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

condicionar a obrigação patrimonial do Município à permanência do gestor que praticou o ato, pois, caso assim fosse, toda mudança de governo poderia romper obrigações decorrentes da gestão anterior, comprometendo a própria estabilidade das relações jurídicas da Administração. Se o benefício decorrente da utilização irregular ingressou na esfera administrativa do Município, a sucessão de gestores não o transfere para a pessoa física que ocupava o cargo nem extingue a obrigação da pessoa jurídica.

41. Não merece acolhimento, por fim, a alegação de que as dificuldades arrecadatórias atuais do Município de Guaraciaba do Norte-CE poderiam servir para afastariam a necessidade de recomposição dos valores, eis que a capacidade financeira presente do Município não modifica retrospectivamente a natureza da despesa realizada em 2017 nem torna juridicamente regular a aplicação dos recursos vinculados. Trata-se de questões situadas em planos distintos: uma diz respeito à existência e à titularidade da obrigação de recomposição; outra, às condições concretas de seu cumprimento.

42. O art. 21 da LINDB não conduz à conclusão pretendida pela defesa, pois a exigência de consideração das consequências jurídicas e administrativas da decisão impõe ao controlador avaliar os efeitos concretos das providências adotadas, sua necessidade e sua proporcionalidade, mas não constitui mecanismo de convalidação de despesas incompatíveis com a legislação. Logo, dificuldade financeira superveniente não transforma aplicação irregular em regular nem elimina dano já configurado.

43. Entende-se que eventual demonstração concreta de grave comprometimento da capacidade financeira do Município poderá ser considerada, quando juridicamente cabível, na fase de cumprimento da decisão ou na definição dos mecanismos adequados à recomposição, de maneira a compatibilizar a satisfação da obrigação com a continuidade dos serviços públicos essenciais, mas isso significa reconhecer que as consequências práticas podem influenciar a forma de execução da obrigação, sem alterar a conclusão antecedente sobre sua existência. Em síntese, a situação financeira pode ser relevante para definir como a recomposição deverá ocorrer, mas não constitui fundamento suficiente para decidir se os recursos devem ou não ser recompostos.

44. Da mesma forma, a circunstância de o Município de Guaraciaba do Norte-CE ter pautado sua atuação em legislação municipal ou em entendimentos jurídicos então existentes pode ser relevante para o exame subjetivo da conduta dos agentes envolvidos, tendo sido, inclusive, considerada anteriormente para afastar a caracterização de dolo ou culpa grave do ex-Prefeito. Não possui, contudo, aptidão para alterar objetivamente a destinação constitucional e legal dos recursos nem para conferir efeito retroativo à autorização posteriormente introduzida pela EC 114/2021 e pela Lei 14.325/2022.

45. Assim, quanto às alegações ora analisadas, entende-se que não merecem acolhimento, eis que: a prescrição encontra-se afastada pelos sucessivos marcos interruptivos já demonstrados nos autos; os abonos extraordinários pagos em 2017 não encontravam amparo na autorização constitucional posteriormente introduzida pela EC 114/2021; o emprego dos recursos no pagamento de profissionais integrantes da própria rede municipal caracterizou benefício ao próprio Município, justificando sua responsabilização nos termos da Decisão Normativa TCU 57/2004; e nem a ausência de responsabilidade subjetiva do antigo gestor nem a atual dificuldade financeira do Município eliminam a obrigação patrimonial do ente decorrente da aplicação irregular.

CONCLUSÃO

46. Este Tribunal de Contas, mediante o subitem 1.8.1 do Acórdão 1601/2025-TCU-Plenário, determinou que fosse constituída a presente TCE e efetivada a citação do Município de Guaraciaba do Norte – CE e de seu gestor à época dos fatos tidos como irregulares, Sr. Antônio Adail Machado Castro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

47. Com relação ao então Prefeito da Municipalidade, entende-se que não estão presentes os elementos subjetivos indispensáveis à sua responsabilização pessoal, conforme exige a jurisprudência pacífica do TCU, eis que não se comprovou que houve dolo nem culpa grave de sua parte, mas sim conduta amparada por decisão judicial e lei municipal, em contexto em que a jurisprudência do TCU sobre o assunto ainda vinha se consolidando (peça 7, p. 11-13).

48. Dessa forma, considerando que o Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues aquiesceu a proposta de não citação do ex-prefeito (peça 10), corroborando o entendimento defendido em análise feita por esta Unidade Técnica, propõe-se que as contas do Sr. Antonio Adail Machado Castro devem ser julgadas regulares com ressalvas, em momento oportuno, sendo a ressalva ligada ao fato de que os recursos de precatórios do Fundef foram utilizados em desacordo com as finalidades previstas nas Leis 9.394/1996 e 11.494/2007 (atualmente, Lei 14.113/2020), com as regras e exceções, por se tratar de verbas extraordinárias, impostas, em especial, pelos Acórdãos 1824/2017-TCU-Plenário e 1962/2017-TCU-Plenário que foram prolatados à época em que os pagamentos irregulares foram sendo realizados.

49. Feito o exame técnico das alegações de defesa prestadas pelo Município de Guaraciaba do Norte – CE, entende-se que elas não lograram êxito em justificar o uso de recursos de precatórios do Fundef para o pagamento de abonos aos profissionais da educação municipal (parágrafos 19-45).

50. Considerando as peculiaridades do caso em tela, observa-se que os pagamentos de abonos realizados com recursos do Fundef, embora materialmente irregulares e em desvio de finalidade, foram praticados em um contexto jurídico-administrativo específico, marcado pela existência de legislação municipal autorizadora e decisão judicial homologando acordo entre o Município e o sindicato da categoria de professores. Tais elementos, aliados à ausência de indícios de outras irregularidades, demonstram estar presente a boa-fé dos responsáveis, o que permite propor o afastamento da aplicação de penalidades pecuniárias decorrentes do julgamento pela irregularidade das contas, ou pela prática de ato de gestão ilegal.

51. Nesse sentido, considera-se que a medida mais adequada e proporcional consiste propor o não acatamento das alegações prestadas pelo Município de Guaraciaba do Norte – CE e a assinatura de novo e improrrogável prazo, na forma do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e do art. 202, §§ 2º e 3º, do RI/TCU, para que o dito Município promova o recolhimento do débito apurado aos cofres da conta vinculada, providência que, uma vez cumprida, viabilizará o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas do ente municipal.

52. Verifica-se ainda que não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada (parágrafos 15-18).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal o seguinte:

a) não acatar as alegações de defesa prestadas pelo Município de Guaraciaba do Norte - CE (CNPJ 07.569.205/0001-31)

b) fixar novo e improrrogável prazo ao Município de Guaraciaba do Norte - CE (CNPJ 07.569.205/0001-31), nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, bem como do art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, para que recolha, à conta bancária específica criada exclusivamente com propósito de gerir os recursos do precatório do Fundef/Fundeb no Município, os valores atualizados monetariamente, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original do débito (sem juros) em 13/12/2017: R$ 13.135.657,83

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

c) dar ciência ao Município de Guaraciaba do Norte - CE (CNPJ 07.569.205/0001-31) que o recolhimento tempestivo da quantia acima indicada, atualizada monetariamente, sanará o processo em relação àquele ente público e implicará o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalva, bem como que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito, a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios.

2. O Ministério Público junto ao TCU divergiu da unidade técnica, nos seguintes termos (peça 27):

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) autuada em obediência ao Acórdão 1.601/2025-TCU-1ª Câmara (peça 3), proferido no TC 022.861/2018-1, relativo a auditoria de conformidade em municípios do Estado do Ceará, com vistas a aferir a regularidade da utilização dos recursos obtidos em decorrência do sucesso de ações judiciais nas quais se discutiu a insuficiência da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério daqueles entes federados (precatórios do Fundef).

2. O Acórdão 1.601/2025-TCU-1ª Câmara determinou a constituição de apartados sob a forma de tomadas de contas especiais, com a citação dos gestores e dos municípios que promoveram o rateio de recursos dos precatórios do Fundef. No caso dos presentes autos, a medida se refere ao Município de Guaraciaba do Norte/CE e ao Sr. Antônio Adail Machado Castro, prefeito entre 2017 e 2020.

3. Na primeira instrução (peça 7), a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs afastar a responsabilidade do prefeito pelo débito e efetuar a citação do ente federado, posicionamento acolhido por Vossa Excelência no despacho à peça 10. A irregularidade consistiu na realização de pagamento de abono/rateio a profissionais da educação com recursos provenientes de precatório do Fundef recebidos pelo município, em afronta ao estabelecido nas Leis 9.394/1996 e 11.494/2007 (atualmente, Lei 14.113/2020), com as regras e exceções, por se tratar de verbas extraordinárias, impostas pelos Acórdãos 1824/2017 e 1962/2017, ambos do Plenário.

4. Notificado, o município apresentou a defesa na peça 13, cujo exame resultou em proposta de rejeição e, por conseguinte, de fixação de novo e improrrogável prazo de quinze dias para que proceda ao recolhimento do débito objeto da citação que lhe foi endereçada. Quanto ao Sr. Antônio Adail Machado Castro, a proposta é de julgamento posterior pela regularidade com ressalva.

5. A incidência da prescrição foi objeto de exame pela unidade técnica à luz da Resolução TCU nº 344/2022, que fixou o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 como parâmetro a ser adotado no âmbito deste Tribunal, concluindo-se, com base nos marcos inicial e interruptivos, pela não ocorrência nestes autos.

6. Em que pese o exame empreendido pela unidade técnica tenha observado entendimento prevalecente no âmbito do TCU sobre o assunto, faz-se necessário tecer considerações acerca do TC 005.259/2025-8, relativo à irregularidade da mesma natureza, ocorrida no Município de Catarina/CE.

7. No referido processo, o Tribunal, inicialmente, proferiu o Acórdão 1.749/2026-TCU-1ª Câmara, fixando novo e improrrogável prazo para que o ente federado procedesse ao recolhimento do débito oriundo da utilização de precatórios para pagamento de abono aos profissionais do magistério.

8. Em sede de embargos de declaração opostos pelo Município de Catarina/CE, houve revisão do entendimento inicialmente formado quanto à necessidade de devolução de recursos à conta específica do Fundef. Assim, por meio do Acórdão 2.546/2026-TCU-1ª Câmara, o Tribunal conheceu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

dos embargos, acolhendo-os, com efeitos infringentes, para tornar insubsistente o Acórdão 1.749/2026-TCU-1ª Câmara e julgar regulares com ressalvas as contas.

9. A fundamentação adotada no voto produzido por Vossa Excelência revela, a depender da cronologia dos fatos, possível alteração na forma como esta Corte vem enfrentando situações ocorridas no período anterior à consolidação da jurisprudência relativa à utilização dos recursos provenientes dos precatórios do Fundef para pagamento de abono aos profissionais do magistério.

10. Não obstante o reconhecimento de que os recursos foram utilizados em finalidade posteriormente considerada incompatível com o entendimento consolidado do Tribunal, destacou-se que o fator determinante não residia apenas na natureza da despesa realizada, mas no contexto normativo e jurisprudencial existente à época dos fatos.

11. Nesse sentido, Vossa Excelência consignou expressamente:

O principal precedente desta Corte que veda a utilização de recursos de precatórios do Fundef para rateios e pagamentos da espécie foi prolatado em 5/12/2018 (Acórdão 2.866/2018-TCUPlenário, do qual fui relator), mais de dois meses após a realização dos pagamentos ora questionados.

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação;

O município não poderia, portanto, ter orientado sua conduta por entendimento que ainda não havia sido firmado por esta Corte.

12. A relevância desse fundamento transcende as peculiaridades do caso concreto, pois privilegia, no âmbito desta Corte de Contas, os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da vedação à aplicação retroativa de nova interpretação administrativa, afastando, a depender das circunstâncias do caso concreto, exigência de comportamento pautado em orientação jurisprudencial que ainda não se encontrava consolidada.

13. Esse raciocínio mostra-se especialmente relevante no presente processo.

14. Com efeito, as despesas ora questionadas foram realizadas em 13 de dezembro de 2017, ou seja, cerca de um ano antes da prolação do Acórdão 2.866/2018, apontado por Vossa Excelência no voto condutor do Acórdão 2.546/2026-TCU-1ª Câmara, como o principal precedente consolidando a vedação à utilização desses recursos para pagamentos da espécie.

15. É certo que, àquela altura, já haviam sido proferidos os Acórdãos 1.824/2017-Plenário e 1.962/2017-Plenário. Todavia, o voto proferido no TC 005.259/2025-8 sinaliza que tais deliberações não seriam suficientes para ensejar, indiscriminadamente, a responsabilização dos gestores que atuaram em período de controvérsia interpretativa.

16. Sob esse prisma, a situação do Município de Guaraciaba do Norte/CE revela-se ainda mais digna de consideração. As despesas impugnadas foram realizadas em dezembro de 2017, em momento no qual persistiam intensos debates institucionais acerca da correta destinação dos precatórios do Fundef, envolvendo esta Corte, o Supremo Tribunal Federal, tribunais de contas estaduais e, posteriormente, o próprio legislador constituinte derivado, por meio da Emenda Constitucional nº 114/2021.

17. Desse modo, à luz da orientação mais recente adotada por esta Corte, especialmente no Acórdão 2.546/2026-TCU-1ª Câmara, impõe-se reconhecer que as circunstâncias excepcionais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

existentes no momento da prática dos atos administrativos impedem a responsabilização fundada exclusivamente em interpretação jurisprudencial posteriormente consolidada. Em tal contexto, entendo que deva ser adotada solução compatível com o precedente envolvendo o Município de Catarina/CE.

18. Diante do exposto, com as vênias de estilo, este membro do Ministério Público junto ao TCU propõe julgar regulares com ressalvas as contas do Município de Guaraciaba do Norte/CE e do Sr. Antônio Adail Machado Castro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257506.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.601/2025-TCU-1ª Câmara, com o objetivo de apurar a regularidade da aplicação de recursos oriundos de precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), recebidos pelo Município de Guaraciaba do Norte/CE.

A irregularidade apontada consiste na utilização de R$ 13.135.657,83 desses recursos para o pagamento de abonos a profissionais do magistério, entre outubro de 2017 e janeiro de 2018.

A responsabilidade do gestor à época dos fatos, o Sr. Antônio Adail Machado Castro, foi afastada durante a instrução processual, tendo em vista a execução de despesas em benefício do ente federado, com amparo em decisão judicial e lei municipal.

O Município de Guaraciaba do Norte, por sua vez, foi regularmente citado. Em suas alegações de defesa, arguiu a regularidade dos pagamentos, a ausência de benefício direto ao patrimônio municipal e a impossibilidade financeira de recomposição dos valores sem prejuízo aos serviços públicos essenciais.

A unidade técnica propôs rejeitar a defesa do ente federado e fixar-lhe novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito.

O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer divergente, opinou pela regularidade com ressalva das contas do município, considerando que ainda não havia entendimento consolidado desta Corte sobre a matéria.

Feito o resumo, **passo a decidir**.

Anuo integralmente às conclusões do *Parquet,* sem prejuízo das observações a seguir.

Em que pese os Acórdãos 1.824/2017 e 1.962/2017, do Plenário desta Corte, terem tratado da utilização dos recursos dos precatórios do Fundef para pagamento de pessoal, o fizeram de forma não conclusiva quanto ao pagamento de abonos e rateios. Apenas no Acórdão 2.866/2018-Plenário, de 5/12/2018, o Tribunal firmou entendimento sobre a impossibilidade de aplicação em tais despesas.

Considerando que, no caso concreto, os pagamentos de abono ocorreram cerca de um ano antes do Acórdão 2.866/2018-Plenário, pautados em autorizações legais e judiciais existentes à época, a imputação de débito mostra-se incompatível com a segurança jurídica que deve nortear a atuação desta Corte de Contas.

Nesse contexto, a solução mais adequada e proporcional é o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do ente federado, como procedeu este Tribunal em situações semelhantes, por meio dos Acórdãos 2.546/2026, 5.105/2026 e 5.106/2026, da 1ª Câmara.

A ressalva ao julgamento fundamenta-se na utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef para o pagamento de abonos a profissionais da educação, fato que configurou inobservância às finalidades de manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecidas pelas Leis 9.394/1996 e 11.494/2007, muito embora a prática tenha ocorrido em lapso temporal amparado por lei local e anterior à respectiva consolidação jurisprudencial proibitiva deste Tribunal.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257735.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de novembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81257735.

ACÓRDÃO Nº 5790/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 005.331/2025-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Antônio Adail Machado Castro (213.524.883-53); José Cefas Pontes Melo (623.414.303-25); Prefeitura Municipal de Guaraciaba do Norte - CE (07.569.205/0001-31).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Prefeitura Municipal de Guaraciaba do Norte - CE.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Giordano Bruno Araujo Cavalcante Mota (20.645/OAB-CE), representando Prefeitura Municipal de Guaraciaba do Norte - CE; Giordano Bruno Araujo Cavalcante Mota (20.645/OAB-CE), representando Jose Cefas Pontes Melo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1.601/2025-TCU-1ª Câmara, proferido em processo de auditoria destinada a verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em municípios do Ceará;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 208 do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar regulares com ressalva as contas do Município de Guaraciaba do Norte-CE, dando-lhe quitação; e

9.2. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

10. Ata n° 38/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 3/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5790-38/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Odair Cunha (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258726.