GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 026.251/2024-8 [Apenso: TC 040.246/2023-0]
Natureza(s): Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Itapajé - CE
Responsáveis: Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano (209.233.683-53); Prefeitura Municipal de Itapajé - CE (07.683.956/0001-84)
Representação legal: Pedro Marcelo Clares de Andrade (48.608/OAB-CE) e Sammuel David de Andrade Medeiros e Barbosa (24.326/OAB-CE), representando Maria Gorete Barroso Magalhaes Caetano; Francisco Jardel Rodrigues de Sousa (32.787/OAB-CE) e Lidenira Cavalcante Mendonça Vieira (16.731/OAB-CE), representando Prefeitura Municipal de Itapajé - CE.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DE PRECATÓRIOS DO FUNDEF. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. DECISÃO DO STF NA ADPF 528. PAGAMENTOS REALIZADOS COM RECURSOS REFERENTES ÀS PARCELAS DE JUROS DE MORA. REGULARIDADE DOS PAGAMENTOS. RECURSOS DO ENTE FEDERADO. ARQUIVAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) (peça 42), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de dirigentes da unidade técnica (peças 43 e 44):

"***INTRODUÇÃO***

1. Versam os autos acerca de tomada de contas especial (TCE) instaurada em atendimento ao Acórdão nº 10028/2024-TCU-1ª Câmara (peça 3), proferido no processo TC 040.246/2023-0, que trata de representação formulada pela Advocacia-Geral da União (AGU) dando conta de celebração de suposto acordo entre o Município de Itapajé/CE e o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Itapajé/CE (Sispumi), visando à utilização de recursos oriundos de precatório de ação judicial de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em desacordo com a legislação pertinente e as condições estabelecidas pela jurisprudência do TCU.

HISTÓRICO

2. Como dito, o TC 040.246/2023-0 cuidou de avaliar a representação feita pela AGU acerca de celebração de suposto acordo entre o Município de Itapajé/CE e o Sispumi (peça 67 do referido TC), visando à utilização de recursos oriundos de precatório de ação judicial de complementação Fundef, previsto no art. 6º da Lei 9.424/1996, em desacordo com as condições estabelecidas pela jurisprudência do TCU.

3. Após o exame das informações, a AudEducação do TCU assim concluiu (peça 4, p. 12):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

O Município de Itapajé recebeu o valor total de R$ 32.457.745,40 em dois precatórios (29.338.124,80 + 3.119.620,60) na conta 16526-3 (PMI - FUNDEB 60) – Agência 852-4, conforme as informações prestadas pelo TRF5 (peças 22, 25, 28 e 58) e extratos bancários (peças 90 e 91), antes da promulgação da Emenda à Constituição 114/2021 (16/12/2021).

70. O gestou municipal realizou o pagamento do rateio do precatório complementar mediante dois empenhos: Empenho 26030026, pago em 05/04/2024, no valor de R$ 2.253.918,96 24, e Empenho 26030025, pago em 11/04/2022, no valor de R$ 1.984.763,65.

71. Concluiu-se pela procedência desta representação, haja vista restar devidamente caracterizado o pagamento irregular de rateio de recursos dos precatórios do Fundef em favor de profissionais da educação, em dissonância com os Acórdãos 2.866/2018-TCU-Plenário,1893/2022 TCU-Plenário e a Lei 14.325, de 12/4/2022.

72. Dessarte, perfilando com o encaminhamento dado pelo Tribunal em situações semelhantes, será proposta a constituição de tomada de conta especial, com a citação do Município de Itapajé/CE, em solidariedade com o gestor que deu causa ao pagamento irregular, no caso, Maria Gorete Barroso Magalhaes Caetano (CPF 209.233.683-53), atual Prefeita de Itapajé/CE, pelos débitos históricos de R$ 2.253.918,96 (5/4/2024) e de R$ 1.984.763,65 (11/4/2024).

4. Assim, a referida Unidade Técnica propôs (peça 4, p. 12-13) considerar precedente a representação e determinar a conversão dos autos em TCE, autorizando, desde já, a citação do Município de Itapajé/CE na pessoa de seu representante legal, em solidariedade com a Sra. Maria Gorete Barroso Magalhaes Caetano, Prefeita de Itapajé/CE à época, pelos débitos históricos abaixo indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentassem alegações de defesa ou recolhessem à conta específica dos precatórios do Fundef o valor a seguir discriminado, atualizado monetariamente desde a data ali inscrita até a do efetivo recolhimento, pela realização de rateio em favor de profissionais da educação com recursos dos precatórios do Fundef, em afronta ao estabelecido nos arts. 25 da Lei 14.113/2020 e 70 da Lei 9.394/1996, e aos Acórdãos 2.866/2018-TCU-Plenário, 1893/2022-TCU-Plenário (itens 58-72 da peça 4):

Valor (R$)	*Data*
2.253.918,96	*5/4/2024*
1.984.763,65	*11/4/2024*

5. Tal proposta foi aquiescida pelo TCU, mediante a prolação do Acórdão nº 10028/2024-TCU-1ª Câmara (peça 3), rel. Ministro Benjamim Zymler (peça 3).

6. Após a constituição do presente processo de TCE, foram promovidas as citações dos responsáveis, tendo elas sido recebidas por seus destinatários, conforme se comprova por meio das cópias dos ofícios de citação e avisos de recebimento acostados aos autos (peças 18-19, 34-37).

7. Em atenção às citações promovidas, foram apresentadas alegações de defesa por ambos os responsáveis (peças 21-25 e 38-40), 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

*8. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em **11/4/2024**, data do último pagamento considerado irregular, e os responsáveis foram chamados aos autos pela via da citação, conforme se mostra a seguir:*

8.1. Em 18/7/2025: citação do Município de Itapajé/CE, por meio do ofício (peça 34), conforme atesta o AR (peça 36);

8.2. Em 18/10/2024: citação do responsável Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano, por meio do ofício (peça 19), conforme atesta o AR (peça 20).

Valor de Constituição da TCE

9. Verifica-se, ainda, que o valor original do débito apurado é de R$ 4.424.990,22, portanto, superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

10. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899).

11. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

12. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

13. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

14. No âmbito do TCU, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

15. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

16. No caso concreto, a tabela a seguir apresenta o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) e os respectivos eventos processuais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva), segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	***Data***	***Documento***	***Resolução-TCU 344/2022***	***Efeito***
	27/2/2024	*Data do conhecimento dos fatos pelo TCU, por meio de Despacho do Ministro Relator, autorizando a adoção das medidas saneadoras iniciais no processo de Representação (peça 9, TC 040.246/2023-0).*	*Art. 4° inc. IV*	*Termo inicial da contagem do prazo prescricional quinquenal.*
1	*6/9/2024*	*Instrução da AudEducação do TCU, propondo a conversão do processo de representação em TCE (peça 4).*	*Art. 5° inc. II*	*1° marco interruptivo da prescrição quinquenal. Termo inicial da contagem do prazo prescricional intercorrente.*
2	*19/11/2024*	*Acórdão nº 10028/2024-TCU-1ª Câmara, que autorizou a conversão do processo de representação em TCE e determinou as citações dos responsáveis (peça 3).*	*Art. 5° inc. II*	*Sobre ambas as prescrições.*
3	*18/12/2024*	*Citação da Sra. Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano (peças 19-20)*	*Art. 5° inc. I*	*Sobre ambas as prescrições, em relação ao responsável.*
4	*18/7/2025*	*Citação do Município de Itapajé/CE (peças 34 e 36)*	*Art. 5° inc. I*	*Sobre ambas as prescrições, em relação ao responsável.*

17. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

18. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, ***não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.***

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

19. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	***Processo***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

Município de Itapajé/CE	*TC 017.236/2013-4 – Representação (arquivado)* *TC 040.246/2023-0 – Representação (apensado)*
Sra. Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano	*TC 040.246/2023-0 – Representação (apensado)*

20. A TCE está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Análise das alegações de defesa da Sra. Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano (peça 21)

*21. **Alegações de defesa:** Segundo o Responsável, é fundamental que os atos do gestor sejam contextualizados pelo cenário normativo da época, pela ausência de proibições consolidadas e pela boa-fé que teria guiado suas decisões. Ele alega que, no período de 2018 e 2019, haveria uma controvérsia normativa sobre a aplicação dos precatórios do Fundef (peça 21, p. 2).*

22. Defende que as interpretações predominantes àquele tempo sustentavam que tais recursos possuiriam caráter indenizatório, o que os desvincularia das finalidades específicas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Argumenta que a única vinculação exigida seria a aplicação dos recursos em finalidades compatíveis com o desenvolvimento educacional, de forma similar ao regime do Fundeb. O Responsável ainda alega que a prática administrativa reiterada da época, adotada por diversos entes subnacionais, incluiria a possibilidade de destinação para despesas de pessoal vinculadas à educação (peça 21, p. 2-3).

23. Segundo o Responsável, o julgamento da ADPF 528, que vedou o uso de precatórios do Fundef para despesas de pessoal, teria ocorrido apenas em 2022, ou seja, posteriormente aos fatos analisados. Defende que, até então, os gestores municipais estariam amparados por interpretações razoáveis que permitiriam essa destinação. Alega que suas decisões teriam sido embasadas em orientações recebidas que apontavam a legitimidade da aplicação dos recursos em despesas de pessoal. Argumenta que os precatórios do Fundef, sendo considerados recursos indenizatórios, não estariam atrelados às mesmas restrições do valor principal do Fundeb, o que conferiria maior discricionariedade na sua utilização, desde que para finalidades educacionais (peça 21, p. 3).

24. O Responsável defende que, enquanto chefe do executivo municipal, teria atuado com transparência e boa-fé, fundamentando suas decisões em práticas administrativas reiteradas e interpretações normativas vigentes à época. Alega que não haveria indícios de dolo, desvio de finalidade ou prejuízo efetivo ao erário, uma vez que os recursos teriam sido integralmente aplicados em finalidades educacionais, beneficiando diretamente a população local (peça 21, p. 3).

25. Defende que a consolidação do entendimento que restringe a utilização dos recursos do Fundef teria ocorrido apenas em momentos posteriores, com destaque para a ADPF 528, que reconheceu a natureza indenizatória dos juros de mora, desvinculando-os das finalidades educacionais restritas e vedando seu uso para despesas de pessoal. Argumenta que o Acórdão 2.461/2023-TCU-Plenário reafirmou que os juros de mora seriam de titularidade dos entes subnacionais e poderiam ser aplicados em finalidades discricionárias (peça 21, p. 3-4).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

26. Sustenta que os atos administrativos realizados à época deveriam ser analisados sob a ótica das orientações gerais vigentes no período, conforme determina o art. 241 da Lei nº 13.655/2018, e que a aplicação retroativa de entendimentos consolidados em momentos posteriores seria desproporcional e contrária aos princípios de segurança jurídica e boa-fé (peça 21, p. 4).

27. Afirma que os atos praticados pelo gestor teriam sido motivados por uma interpretação legítima e razoável das normas vigentes, em atenção às demandas urgentes da educação pública municipal. Defende que, ao autorizar os pagamentos, teria garantido a continuidade dos serviços educacionais, evitando prejuízos à comunidade escolar; seguido práticas administrativas reconhecidas e amplamente aceitas à época; e atuado com boa-fé, transparência e no melhor interesse público, sem qualquer indício de dolo ou má-fé (peça 21, p. 4).

28. Afirma que essa contextualização seria fundamental para a análise do caso, assegurando que os atos sejam julgados de forma proporcional e em conformidade com o cenário normativo vigente à época (peça 21, p. 4).

*29. **Análise:** As alegações de defesa não merecem acolhimento, pois não se sustentam diante do arcabouço constitucional e legal aplicável aos recursos do Fundef, nem da evolução jurisprudencial do TCU, já consolidada antes dos exercícios de 2018 e 2019.*

30. Desde a criação do Fundef, por força do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e da legislação infraconstitucional que o regulamentou, os recursos do Fundo, inclusive aqueles oriundos de complementação da União reconhecida judicialmente, sempre estiveram vinculados às ações de MDE. Essa vinculação alcança a integralidade dos valores, independentemente da forma de ingresso, entendimento reiteradamente afirmado pelo TCU, que jamais reconheceu aos precatórios do Fundef natureza de receita livre ou discricionária.

*31. A jurisprudência desta Corte já havia enfrentado de forma clara a destinação dos precatórios do Fundef antes mesmo de 2018. No **Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário**, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Tribunal afirmou sua competência para fiscalizar a aplicação desses recursos, reconheceu expressamente sua vinculação às despesas de MDE e determinou a recomposição da conta vinculada em caso de uso indevido, inclusive com responsabilização pessoal do gestor. Em sequência, o **Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário,** rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, afastou a subvinculação de 60% prevista no art. 22 da Lei 11.494/2007, deixando claro que tal afastamento não significava autorização para utilização dos recursos em despesas de pessoal ou em finalidades estranhas ao MDE.*

*32. Esse entendimento foi reforçado e consolidado, ainda antes dos fatos analisados (os pagamentos dos abonos ocorreram em 2024), pelos **Acórdãos 1.518/2018, rel. Ministro Augusto Sherman, e 2.866/2018-TCU-Plenário**, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, que vedaram de forma expressa a utilização de recursos de precatórios do Fundef para pagamento de remuneração, salários, abonos, rateios, passivos trabalhistas ou previdenciários, inclusive de profissionais do magistério, afastando qualquer interpretação que permitisse tal destinação sob o argumento de natureza extraordinária ou indenizatória dos valores.*

33. Dessa forma, não procede a alegação de que existiria controvérsia normativa relevante ou interpretações predominantes que autorizassem, em 2018 e 2019, a utilização dos recursos de precatórios do Fundef em despesas de pessoal ou em finalidades apenas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

"compatíveis" com a educação, tendo em vista que o TCU já possuía entendimento sólido sobre a matéria, no sentido da vedação dessas despesas, inexistindo espaço para discricionariedade administrativa, no que se refere ao recurso federal.

34. Também não se sustenta a invocação de práticas administrativas reiteradas ou orientações locais como fundamento exculpante. O próprio TCU, ao analisar casos semelhantes, assentou que entendimentos de tribunais de contas estaduais ou práticas administrativas divergentes não prevalecem sobre normas constitucionais e legais expressas nem sobre a jurisprudência desta Corte, podendo, quando muito, ser considerados apenas na avaliação subjetiva da conduta, sem afastar a irregularidade nem o dever de recomposição do erário (Acórdão 2819/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues).

*35. A alegação de que apenas com o julgamento da ADPF 528, em 2022, teria havido consolidação do entendimento restritivo também não prospera, pois, a dita ADPF, não criou novo regime jurídico para os precatórios do Fundef, limitando-se a reconhecer a natureza indenizatória dos juros de mora para fins específicos, entendimento posteriormente incorporado pelo **Acórdão 2.461/2023-TCU-Plenário,** rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues. Esse acórdão, contudo, reafirmou a competência do TCU para fiscalizar a destinação dos recursos dos precatórios de origem federal e deixou claro que a vedação ao uso do valor principal para despesas de pessoal permanece íntegra, inclusive quando não há segregação contábil entre principal e juros.*

*36. Ademais, mesmo após alterações legislativas posteriores, como a Lei 14.057/2020 e a Emenda Constitucional 114/2021, o TCU consolidou o entendimento de que a possibilidade de destinação de parte dos recursos para abono indenizatório aos profissionais do magistério somente se aplica a precatórios pagos após 16/12/2021 (data de promulgação da EC 114/2021) e mediante observância estrita das condições legais, conforme assentado no **Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário**, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, circunstância que não alcança os fatos ora examinados.*

37. Por fim, a invocação da boa-fé, da ausência de dolo ou da alegada inexistência de prejuízo ao erário não afasta a irregularidade, eis que a jurisprudência do TCU, já apresentada ao longo dessa instrução, é firme no sentido de que a aplicação de recursos vinculados do Fundef, incluindo os oriundos de precatórios, em finalidade diversa da legalmente prevista configura dano jurídico ao erário, ainda que os gastos tenham ocorrido em áreas sensíveis ou relacionadas à educação em sentido amplo. A boa-fé subjetiva do gestor não convalida o ato nem afasta o dever de recomposição da conta vinculada do Fundef.

38. Dessa forma, as alegações defensivas ora enfrentadas não merecem prosperar.

*39. **Alegações de defesa:** Segundo a Responsável, teria sido fortalecida pela promulgação da EC 114/2021 e da Lei 14.057/2020, a interpretação de que poderia se permitir a destinação de até 60% dos recursos de precatórios do Fundef para a remuneração de profissionais do magistério. Alega que, embora aplicáveis apenas a recursos recebidos após a promulgação da emenda, essas normas reconheceriam a legitimidade da utilização dos precatórios para esse fim, conferindo ao gestor público discricionariedade para decidir a melhor forma de aplicar os valores disponíveis, desde que respeitado o interesse público. Defende que, à época dos fatos analisados, o gestor público teria atuado dentro dos limites de interpretação razoável e em consonância com os objetivos fundamentais do Fundef, inexistindo qualquer proibição explícita que inviabilizasse o uso dos recursos para pagamento de pessoal (peça 21, p. 5).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

40. A Responsável defende que a decisão na ADPF 528 teria trazido uma interpretação consolidada sobre a natureza jurídica dos juros de mora incidentes sobre precatórios do Fundef, reconhecendo seu caráter indenizatório e desvinculado da aplicação exclusiva em manutenção e desenvolvimento do ensino. Alega que esse entendimento, posteriormente absorvido pelo Acórdão 2.461/2023-TCU-Plenário, teria ampliado a compreensão sobre a utilização legítima desses recursos, permitindo sua destinação a despesas não vinculadas à educação, como, por exemplo, o pagamento de honorários advocatícios. Defende que esse novo paradigma corroboraria a legitimidade da conduta do Município, que teria interpretado, de boa-fé, as normas vigentes, com vistas à continuidade dos serviços educacionais e à valorização dos profissionais do magistério (peça 21, p. 5).

41. Segundo a Responsável, os pagamentos realizados pelo Município teriam sido guiados pelo dever constitucional de assegurar a continuidade do serviço público, especialmente na área da educação, considerada uma das prioridades do Estado brasileiro. Alega que, conforme reconhecido pelo STF, a educação básica seria um direito fundamental de crianças e adolescentes, cabendo aos entes federativos o dever de zelar pela sua prestação ininterrupta e de qualidade. Defende que esses objetivos demonstrariam que os atos administrativos teriam sido orientados pela busca do interesse público e pela efetivação de direitos fundamentais, afastando qualquer indício de má-fé, dolo ou intenção de causar prejuízo ao erário (peça 21, p. 6).

42. Argumenta que os precatórios do Fundef teriam sido amplamente interpretados, à época, como possuindo caráter indenizatório, o que lhes conferiria maior flexibilidade de aplicação. Afirma que a única vinculação exigida seria a aplicação dos recursos em MDE, nos moldes do que é previsto para o Fundeb hoje. Sustenta que a natureza indenizatória dos recursos permitiria sua aplicação discricionária pelo ente subnacional, desde que alinhada ao interesse público. Alega que essa interpretação teria sido reconhecida como legítima à época e fundamentaria a decisão do gestor de destinar parte dos recursos para o pagamento de despesas de pessoal, necessárias à continuidade do serviço público educacional. Defende que a decisão de autorizar os pagamentos estaria alinhada a práticas administrativas amplamente aceitas, reforçando a boa-fé do gestor (peça 21, p. 6).

*43. **Análise:** As alegações apresentadas não merecem acolhimento. Conforme já explicado anteriormente nesta instrução, a promulgação da Emenda Constitucional nº 114/2021 e da Lei nº 14.057/2020 não confere qualquer efeito legitimador retroativo à utilização de recursos de precatórios do Fundef para despesas de pessoal em exercícios anteriores à sua vigência. A jurisprudência do TCU é clara no sentido de que a possibilidade excepcional de destinação de até 60% desses recursos aos profissionais do magistério somente se aplica a precatórios pagos após 16/12/2021, data da promulgação da EC 114/2021, e desde que observadas estritamente as condições legais, entendimento esse consolidado no Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues. Assim, normas supervenientes não conferem ao gestor discricionariedade para reavaliar ou legitimar escolhas pretéritas realizadas em desconformidade com o regime jurídico então vigente.*

44. Também conforme já explicado, não procede a alegação de inexistência de proibição explícita à época dos fatos. Veja que, antes mesmo de 2018, o TCU já havia firmado entendimento no sentido da vedação ao uso de precatórios do Fundef para despesas de pessoal, inclusive sob a forma de abonos, rateios ou remuneração direta. Esse entendimento foi claramente consolidado no Acórdão 2.866/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, os quais afastaram qualquer interpretação que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

admitisse a utilização desses recursos para pagamento de pessoal, independentemente de alegada finalidade educacional ou interesse público.

45. No que se refere à invocação da ADPF 528 e de seus desdobramentos, cumpre informar que o reconhecimento da natureza indenizatória dos juros de mora dos precatórios do Fundef não se estende ao valor principal nem autoriza, de forma ampla, a flexibilização da destinação dos recursos. O Acórdão 2.461/2023-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, ao incorporar os efeitos da ADPF 528, reafirmou expressamente a competência do TCU para fiscalizar a aplicação desses recursos e manteve íntegra a vedação ao uso do principal dos precatórios em despesas de pessoal, limitando eventuais efeitos apenas aos juros de mora, e ainda assim com restrições. Tal entendimento, além de posterior aos fatos analisados, não convalida condutas pretéritas nem amplia a margem de discricionariedade do gestor.

46. Igualmente não prospera a alegação de que o dever constitucional de assegurar a continuidade do serviço público educacional autorizaria o afastamento das vinculações legais do Fundef. Conforme já explicado, a jurisprudência do TCU sobre o Fundef não autoriza a utilização de recursos vinculados em finalidade diversa da legalmente prevista, sob pena de esvaziamento da própria lógica constitucional de vinculação de receitas. A aplicação de recursos do Fundef fora das hipóteses legalmente admitidas configura irregularidade objetiva e dano jurídico ao erário, ainda que os gastos tenham ocorrido em contexto de relevância social ou em benefício indireto da educação.

47. Por fim, reitera-se, conforme já exposto, que a tese de natureza indenizatória ampla dos precatórios do Fundef jamais foi acolhida pelo TCU como fundamento para flexibilização de sua destinação. Desde o Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, esta Corte afirmou que os precatórios do Fundef representam mera recomposição de valores que deveriam ter sido originalmente aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, permanecendo sujeitos às mesmas restrições constitucionais e legais. Práticas administrativas reiteradas, interpretações locais ou alegada aceitação generalizada à época não afastam a ilicitude da conduta, nem têm o condão de afastar o dever de recomposição do erário.

48. Diante disso, as alegações devem ser rejeitadas, porquanto reiteram argumentos já enfrentados e afastados nesta instrução, não sendo aptas a descaracterizar a irregularidade nem a afastar a responsabilidade do agente envolvido.

*49. **Alegações de defesa:** Segundo a Responsável, à época, diversos municípios utilizavam precatórios do Fundef para despesas de pessoal vinculadas à educação, especialmente em situações de urgência financeira. Apresenta como exemplo um Acordo firmado entre a União e o Município de Boa Viagem/CE, cuja cópia encontra-se nos autos (peça 23), que trataria de contexto fático semelhante, onde não houve o reconhecimento de qualquer irregularidade por parte do TCU. Alega que, por meio do julgamento da Ação Civil Ordinária nº 683/CE, o STF teria homologado acordo extrajudicial entre a União e o estado do Ceará, que solucionou, parcialmente, a questão litigiosa em relação ao pagamento de verbas do Fundef, em moldes semelhantes ao realizado pelo Município de Itapajé, também sem pronunciamento contrário do TCU (peça 21, p. 7). A cópia de decisão proferida no âmbito da referida Ação Civil e do referido Acordo encontra-se nos autos (peça 22 e 25).*

50. Defende que, no caso do município de Itapajé/CE, os precatórios teriam sido recebidos antes da vigência da EC nº 114/2021, em 12 de dezembro de 2016. Argumenta que não seria crível, tampouco razoável, exigir uma retroatividade das atividades da gestão municipal, quando, naquele período, ainda não existia norma ou entendimento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

vinculativo. Reitera que, em conexão ao presente caso do município de Itapajé/CE, os precatórios teriam sido recebidos antes da vigência da EC nº 114/2021, em 12 de dezembro de 2016, não sendo crível, somente em 2024, exigir uma retroatividade das atividades da gestão municipal, quando, naquele período, ainda não existia norma ou entendimento vinculativo (peça 21, p. 7).

51. Segundo a Responsável, não haveria entendimento definitivo ou regulamentação clara que proibisse o uso desses recursos para pagamento de pessoal, o que reforçaria a legitimidade da decisão administrativa. Alega que, nos termos do art. 23 da Lei nº 13.655/2018, alterações interpretativas que impõem novos deveres deveriam prever um regime de transição, assegurando proporcionalidade e eficiência. Defende que, conforme o art. 24 da mesma lei, atos administrativos fundamentados em orientações válidas à época não poderiam ser invalidados com base em mudanças posteriores, o que reforçaria a legitimidade das decisões tomadas pelo gestor, afastando qualquer irregularidade retroativa (peça 21, p. 8-9).

52. Argumenta que seriam consideradas orientações gerais as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. Afirma que as ações do gestor teriam sido fundamentadas em pareceres técnicos e interpretações amplamente aceitas à época, com o objetivo de atender ao interesse público, e que a medida teria assegurado a continuidade das atividades escolares, beneficiando diretamente os alunos e os profissionais da educação. Conclui que as decisões tomadas pela defendente teriam sido embasadas em interpretações legítimas, práticas administrativas reiteradas e na obrigação constitucional de garantir a continuidade do serviço público de educação, sem indícios de irregularidades dolosas ou prejuízos ao erário, e que os pagamentos teriam sido necessários, proporcionais e atendido ao interesse público da população do Município de Itapajé/CE (peça 21, p. 10).

*53. **Análise:** A existência de práticas administrativas adotadas por outros municípios, bem como a celebração de acordos judiciais ou extrajudiciais envolvendo a União e entes subnacionais, não vincula o TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. As exceções a esse princípio são restritas e decorrem, essencialmente, da força vinculante de determinadas decisões judiciais quanto aos fatos. Em especial, a sentença penal absolutória que reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria vincula as esferas administrativa e de controle, impedindo responsabilizações fundadas nos mesmos pressupostos fáticos, nos termos do art. 935 do Código Civil. De igual modo, a sentença penal condenatória transitada em julgado vincula quanto à materialidade e autoria, embora não quanto à tipificação administrativa ou às consequências próprias de cada instância. Fora dessas hipóteses — inexistência do fato, negativa de autoria ou coisa julgada penal quanto a esses elementos —, as instâncias permanecem autônomas, sendo incabível estender efeitos vinculantes a acordos, decisões cíveis ou entendimentos administrativos para afastar a atuação do controle externo.*

54. O TCU exerce competência constitucional própria para o controle externo, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, não estando adstrito a decisões administrativas, acordos judiciais ou à ausência de manifestação expressa em casos específicos. Assim, a invocação de acordo firmado entre a União e o Município de Boa Viagem/CE, ou de decisão proferida na Ação Civil Ordinária nº 683/CE, utilizadas como exemplo pela Responsável, não produz efeito vinculante nem constitui precedente apto a legitimar condutas analisadas em sede de TCE em trâmite neste Tribunal de Contas.

55. Ademais, a ausência de pronunciamento do TCU, nos casos concretos citados pela defesa, não equivale a chancela de regularidade, tampouco autoriza a generalização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

de conclusões para situações distintas. Frisa-se que cada processo é analisado à luz de seu conjunto fático-probatório próprio, não sendo admissível a invocação de suposta "tolerância" institucional como fundamento exculpante.

*56. Também não procede a alegação de que os precatórios terem sido recebidos antes da vigência da EC nº 114/2021 afastaria a irregularidade. Conforme já explicado, a vedação ao uso de recursos do Fundef, inclusive de precatórios, para despesas de pessoal é anterior à EC 114/2021, encontrando respaldo em entendimento consolidado do TCU anos antes. Conforme assentado no Acórdão 2819/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, **desde 1996**, com a alteração do art. 60 do ADCT pela Emenda Constitucional 14/1996 e com a entrada em vigor da LDB (Lei 9.394/1996) e da Lei do Fundef (Lei 9.424/1996), já estava cristalino que tais recursos, inclusive aqueles provenientes de complementações da União decorrentes de decisões judiciais, **possuem destinação vinculada e exclusiva**, não podendo ser desviados para outras áreas da administração pública, mesmo que com base em entendimentos locais.*

57. Igualmente improcede a invocação dos arts. 23 e 24 da Lei nº 13.655/2018, pois tais dispositivos não instituem cláusula geral de imunidade administrativa nem impedem o reconhecimento de irregularidade quando o ato afronta diretamente normas constitucionais e legais expressas. O art. 23 da LINDB pressupõe alteração interpretativa relevante e superveniente que imponha novo dever, o que não se verifica no caso, pois a vedação à destinação irregular dos recursos do Fundef já estava consolidada no âmbito do TCU desde 2017 pelo menos.

58. O art. 24, por sua vez, não protege atos administrativos praticados com base em orientações ilegais ou contrárias à Constituição, nem autoriza a convalidação de despesas realizadas em desconformidade com vinculação constitucional de receitas. No caso dos recursos do Fundef, a destinação exclusiva às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino encontra fundamento direto no art. 60 do ADCT, desde a Emenda Constitucional nº 14/1996, bem como na legislação infraconstitucional que o regulamentou, a exemplo da Lei nº 11.494/2007, não havendo, portanto, espaço para invocação de proteção da confiança ou de convalidação de atos praticados em afronta a essas normas.

59. Também não prospera a tentativa de qualificar como "orientações gerais" práticas administrativas reiteradas ou pareceres técnicos locais, sobretudo quando colidem com comandos constitucionais e legais expressos, eis que se entende que a repetição do erro não o transforma em acerto, nem gera expectativa legítima apta a afastar a responsabilidade.

60. Quanto à alegação de continuidade do serviço público educacional e de atendimento ao interesse público, isso não afasta a irregularidade, eis que a relevância social da despesa ou a ausência de dolo não elidem o dano jurídico ao erário, caracterizado pela aplicação de recursos vinculados em finalidade diversa da legalmente prevista. A boa-fé subjetiva do gestor, ainda que possa ser reconhecida, a depender do caso concreto, não tem o condão de convalidar o ato nem afastar o dever de recomposição da conta vinculada do Fundef.

61. Dessa forma, as alegações de defesa ora analisadas não têm o condão de afastar a ocorrência da irregularidade verificada no caso sob análise.

*62. **Alegações de defesa**: Segundo a Responsável, seria pretensioso afirmar que a gestão pública poderia ser tratada no exercício diário de sua execução sem cometer falhas, considerando o amplo leque de leis, portarias, atos e codificações, bem como a complexidade dos atos jurídicos e contábeis fiscalizados pelo TCU. Alega que a análise*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

das decisões administrativas da defendente evidencia que não houve conduta dolosa ou má-fé na autorização e ordenação dos pagamentos questionados. Defende que todas as ações teriam sido pautadas pela boa-fé administrativa, pelo interesse público e por interpretações normativas amplamente aceitas à época (peça 21, p. 10).

63. Argumenta que, em direito, só haveria ato de improbidade administrativa com a existência do elemento subjetivo do dolo, ratificado pela Lei nº 14.230/2021, sendo virtualmente impossível a caracterização de improbidade sem a figura do dolo. Afirma que, no caso em questão, não haveria evidência de que as supostas atecnias estariam maculando com irregularidades, nem prova de que o ex-gestor teve alguma vantagem. Considera teratológico e incompreensível, do ponto de vista teleológico, inserir o defendente no polo passivo da demanda por ter que pagar juros de competência de exercícios em que não foi gestor, responsabilizando quem não participou direta ou indiretamente do fato que originou os juros (peça 21, p. 10-11).

64. Segundo o Responsável, depreende-se que não seria verdadeira a premissa de que todo ato ilegal seja ato de improbidade que enseja a desaprovação de contas. Alega que seria necessário o dolo do agente, com propósito de se locupletar pessoalmente ou favorecer ilegitimamente a terceiros. Defende que, no caso presente, não se verificou de forma inexorável aquela pretensão de locupletamento ilegítimo, uma vez que todos os atos realizados teriam ocorrido em estrita observância dos Princípios Norteadores da Administração Pública (peça 21, p. 13).

65. A Responsável apresenta excertos de votos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) que abordam os requisitos para configuração de improbidade administrativa (peça 21, p. 11-14), para argumentar que a jurisprudência daquela Corte seria pacífica e convergente no sentido de que, sem dolo, má-fé ou desonestidade demonstrada, não se configuraria ato de improbidade administrativa. Alega que, no caso presente, em tese, não se poderia afirmar, de forma incontroversa, que houve má-fé, desonestidade, nem muito menos locupletamento ilícito pelo gestor (peça 21, p. 14).

66. Segundo o Responsável, mesmo que o TCU entenda que houve inabilidade do gestor, não haveria que se falar em ato de improbidade administrativa, porque o inábil não seria ímprobo, mas sim o desonesto, conforme a vasta jurisprudência do STJ. Alega que, prestigiando este posicionamento, bem antes da vigência da nova lei de improbidade, porém sob o manto ainda da Lei nº 8.429/92, o STJ pacificou que a má-fé é a premissa do ato ímprobo, mesmo que o ato praticado seja ilegal, pois sem este liame não haveria improbidade. Cita o RESP 480387/SP, da 1ª Turma do STJ, Rel. Min. Luiz Fux, que afirma que a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador, e que a improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos (peça 21, p. 14-15).

67. Defende que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma série de princípios, explícitos ou implícitos, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Carta Magna. Argumenta que, de acordo com a opinião da maioria dos doutrinadores brasileiros, esta Carta consagrou um verdadeiro processo de abertura do sistema, promovendo a modificação de valores fundamentais da ordem jurídica (peça 21, p. 15).

*68. **Análise:** As alegações defensivas, embora relevantes para a adequada compreensão do elemento subjetivo da conduta, não afastam a irregularidade apurada*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

nem o dever de recomposição do erário, devendo ser analisadas com a necessária distinção entre os regimes jurídico-administrativo, sancionador e de controle externo.

69. Inicialmente, cumpre esclarecer que, no caso concreto, não se vislumbra a prática de ato de improbidade administrativa, uma vez que não há indícios de que a Responsável tenha obtido, para si ou para terceiros, qualquer vantagem indevida, tampouco de que tenha atuado com dolo específico de enriquecimento ilícito ou de favorecimento ilegítimo. Ao que tudo indica, os recursos federais oriundos de precatórios do Fundef foram utilizados em despesas próprias da estrutura do Município, notadamente no pagamento de abonos ou rateios a professores e profissionais da rede pública local, ainda que tal destinação se revele juridicamente indevida à luz do entendimento legal e da jurisprudência consolidada do TCU.

70. Essa constatação, todavia, não elide a ocorrência de dano, nem afasta a responsabilidade no âmbito do controle externo, pois, ainda que se admita, no caso em tela, a inexistência de má-fé do gestor, o dano subsiste porque os recursos federais recebidos a título de precatório do Fundef foram desviados de sua finalidade específica, constitucional e legalmente definida, qual seja, a aplicação em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 60 do ADCT e da legislação de regência. O dano ao erário, no âmbito desta TCE, é objetivo e se caracteriza pela aplicação de recursos vinculados em finalidade diversa da prevista em lei, independentemente de dolo, culpa grave ou locupletamento do agente que praticou o ato.

71. Nesse contexto, não procede a tentativa de transpor, de forma automática, os requisitos próprios da Lei de Improbidade Administrativa para o julgamento das contas pelo TCU. Conforme reiteradamente afirmado por esta Corte, vigora no ordenamento jurídico o princípio da independência das instâncias, de modo que a ausência de configuração de ato de improbidade administrativa, nos moldes da Lei nº 8.429/1992 (alterada pela Lei nº 14.230/2021), não impede o reconhecimento de irregularidade administrativa nem afasta o dever de ressarcimento no âmbito do controle externo. São esferas autônomas, com pressupostos, finalidades e consequências jurídicas distintas. Repisa-se que, de modo específico, somente a decisão penal absolutória que afirme a inexistência do fato ou afaste a autoria impede a responsabilização nas esferas administrativa e de controle quando fundada nos mesmos elementos fáticos, conforme dispõe o art. 935 do Código Civil.

72. Assim, a argumentação baseada na exigência de dolo para caracterização de improbidade administrativa – reconhecida na jurisprudência do STJ apresentada – não se revela pertinente para afastar a responsabilização perante o TCU, na medida em que a TCE não se destina a apurar desonestidade ou imoralidade em sentido penal ou sancionador, mas a verificar a correta aplicação de recursos públicos federais e a recompor o erário quando constatado dano. A distinção entre o gestor inábil e o gestor ímprobo, frequentemente utilizada na jurisprudência do STJ, é plenamente compatível com o entendimento do TCU, que reconhece a possibilidade de responsabilização por dano sem imputação de improbidade.

73. Também não prospera a alegação de que seria teratológica a responsabilização do gestor por juros incidentes sobre precatórios relativos a exercícios anteriores à sua gestão, pois, a responsabilização examinada pelo TCU não decorre da origem temporal do crédito, mas da destinação dada aos recursos no período em que estiveram sob a gestão da Responsável. O controle exercido por esta Corte incide sobre o ato de aplicação dos recursos, e não sobre o fato gerador do precatório ou sobre a formação do crédito judicial ou administrativo, sendo irrelevante, para esse fim, a circunstância de o gestor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

não ter participado do litígio que originou os juros. Ademais, os valores de qualquer débito apurado no âmbito de um processo de TCE recebe a devida atualização monetária, de maneira a trazer o montante ao valor presente.

74. Por fim, embora corretas as considerações gerais acerca da complexidade da gestão pública e da multiplicidade de normas que regem a atuação administrativa, tais fatores não autorizam o afastamento das vinculações constitucionais e legais expressas que recaem sobre recursos federais. A boa-fé administrativa, o interesse público invocado e a observância genérica aos princípios do art. 37 da Constituição Federal não convalidam atos praticados em desconformidade com a finalidade legal do recurso, nem afastam o dever de recomposição quando caracterizado o desvio de finalidade.

75. Diante disso, conclui-se que, embora não estejam presentes elementos suficientes para caracterizar ato de improbidade administrativa, permanece configurado o dano ao erário, decorrente da utilização indevida de recursos federais do Fundef em finalidade diversa da legalmente prevista, subsistindo, portanto, a responsabilidade da gestora no âmbito do controle externo, nos termos da jurisprudência consolidada do TCU.

76. Não obstante, considerando que, no caso concreto, não se vislumbra a prática de ato de improbidade administrativa - por inexistirem indícios de obtenção de vantagem indevida pela Responsável ou por terceiros, nem de dolo específico de enriquecimento ilícito ou favorecimento ilegítimo – e que os recursos federais oriundos de precatórios do Fundef foram aplicados em favor de profissionais do Município, consistentes no pagamento de abonos ou rateios a professores e servidores da rede pública local, ainda que tal destinação seja juridicamente indevida à luz do entendimento legal e da jurisprudência consolidada do TCU, impõe-se o correto enquadramento da responsabilidade pelo débito.

77. Conforme apontado no processo de Representação (TC 040.246/2023-0), os valores em exame decorrem do reconhecimento judicial de erro praticado pela União no cálculo do Valor Mínimo Anual por Aluno (VMAA), previsto no art. 6º da Lei 9.424/1996, no período compreendido entre 1998 e 2006, erro esse que resultou em repasses inferiores aos devidos ao Fundef de diversos entes subnacionais (peça 4, p. 4-5). Os precatórios, portanto, possuem natureza de recomposição tardia de financiamento educacional que deveria ter ocorrido de forma regular à época, sem que isso afaste a vinculação constitucional e legal desses recursos às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

78. A jurisprudência consolidada do TCU é inequívoca no sentido de que os recursos do Fundef, inclusive aqueles recebidos por meio de precatórios, devem observar estritamente sua destinação vinculada, sendo vedada sua utilização em despesas que não se enquadrem no conceito legal de manutenção e desenvolvimento do ensino. Embora a remuneração ordinária de professores em efetivo exercício constitua despesa típica de MDE, o pagamento de abonos ou parcelas extraordinárias não possui essa natureza, por se tratar de despesa episódica, desvinculada da estrutura permanente do sistema educacional, razão pela qual o dispêndio realizado configura desvio de finalidade.

79. Não obstante a irregularidade da despesa, o contexto fático-jurídico em que se deu a decisão administrativa revela elementos relevantes para a adequada modulação da responsabilidade. Compulsando as informações elaborada em instrução realizada pela AudEducação, no âmbito do referido processo de representação, consta informação de que firmou termo de acordo com o sindicato dos servidores públicos do magistério que teve como fundamento processos judiciais movidos anteriormente por alguns servidores e pelo próprio Sispumi. Ademais, há informação de que o acordo celebrado se fundamentou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

na Lei Municipal 2222/2022, que prevê o pagamento de 60% do valor do remanescente da complementação do Fundef aos profissionais do magistério (peça 4, p. 3).

80. Essas informações demonstram que a gestora se encontrava diante de um cenário marcado por interpretações divergentes acerca da destinação dos precatórios do Fundef, por forte pressão institucional exercida pela entidade sindical representativa dos profissionais do magistério e pela judicialização da controvérsia, circunstâncias que contribuíram para a formação de um convencimento equivocado quanto à possibilidade de utilização dos recursos para o pagamento dos abonos. Além disso, o contexto decisório da gestora encontrava-se adicionalmente influenciado pela existência de Lei Municipal específica que previa a destinação de 60% do valor remanescente da complementação do Fundef aos profissionais do magistério, sob a forma de abono. Embora tal diploma normativo local não tivesse o condão de afastar a vinculação constitucional e legal dos recursos nem de sobrepor-se à legislação federal e à jurisprudência consolidada do TCU, sua promulgação contribuiu para reforçar, no plano subjetivo, a percepção de legitimidade da medida adotada.

81. Entende-se que a decisão de firmar o acordo, embora juridicamente incorreta, decorreu de erro de interpretação da legislação e da jurisprudência aplicável, associado à tentativa de prevenir conflitos judiciais e administrativos, e com respaldo de Lei Municipal, e não de conduta dolosa ou de desprezo consciente às normas que regem a aplicação dos recursos vinculados.

82. Esse conjunto de circunstâncias somado a inexistência de indícios de que a gestora tenha se beneficiado ou a outrem afasta a caracterização de erro grosseiro, de culpa grave ou dolo, nos termos da jurisprudência recente do TCU e das diretrizes da LINDB, sem, contudo, elidir a irregularidade do ato. A gestora agiu de forma indevida ao autorizar a destinação dos recursos para finalidade incompatível com o Fundef, mas o fez em contexto de incerteza normativa e pressão institucional relevante, o que recomenda tratamento sancionatório proporcional e equilibrado.

83. Assim, é possível afirmar com segurança que não estão presentes os elementos subjetivos indispensáveis à responsabilização pessoal da gestora, conforme exige a jurisprudência pacífica do TCU (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Não houve dolo nem culpa grave, mas sim conduta amparada por fundamento legal, em contexto normativo que ainda carecia de consolidação quanto à matéria específica.

84. Por decorrência, propõe-se que as contas da Sra. Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano devem ser julgadas regulares com ressalvas, tendo em vista que, apesar de não ter agido com dolo ou culpa grave no caso concreto, a irregularidade foi consumada e merece ser ressalvada.

85. No que se refere à imputação do débito, observa-se que os valores foram aplicados no âmbito da própria política pública educacional municipal, ainda que de forma irregular, tendo sido direcionados a profissionais vinculados à rede pública de ensino. Não se trata, portanto, de desvio em favor da gestora ou de terceiros estranhos à finalidade pública, nem de situação em que se possa identificar benefício pessoal direto. O dano apurado consiste na utilização indevida de recursos vinculados, cuja recomposição deve ocorrer no plano institucional, mediante o retorno dos valores à conta específica do precatório do Fundef, sob responsabilidade do ente municipal, titular dos recursos e executor da política educacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

86. Isso ocorre porque, embora se reconheça que em cada processo de TCE possam surgir nuances fáticas específicas - como a edição de leis locais, decisões judiciais, pareceres jurídicos ou outras circunstâncias que atestem a boa-fé e diligência da gestão – o critério de responsabilização do ente beneficiário do gasto tem natureza objetiva, conforme a DN-TCU 57/2004.

87. Ou seja, estando demonstrado o benefício direto do Município por meio da quitação de sua folha de pagamento, ainda que com recursos indevidamente aplicados, impõe-se sua citação para que recolha os valores ou, querendo, apresente as alegações de defesa e elementos probatórios que entender cabíveis.

88. Veja que o artigo 1º da referida norma do TCU estabelece que, nos processos de TCE relacionados a transferências de recursos federais a entes subnacionais, as unidades técnicas devem verificar se há indícios de que o ente se beneficiou da destinação indevida desses recursos. Esse critério baseia-se, pois, no benefício auferido pelo ente, e não exclusivamente na conduta subjetiva do gestor.

89. O artigo 2º reforça que, uma vez configurada essa hipótese, a citação deve ser estendida ao ente político, na pessoa de seu representante legal, de forma solidária ao agente público. Já o artigo 3º é categórico ao prever que, se for comprovado o benefício do ente federado pela aplicação irregular dos recursos, o próprio Tribunal deverá condená-lo diretamente ao pagamento do débito, independentemente de eventual responsabilização pessoal do agente público. Entende-se que esses dispositivos permitem concluir que, para fins de imputação de débito ao ente federativo, basta a demonstração do proveito econômico decorrente do ato irregular, o que é justamente o caso dos autos, em que o Município de Itapajé/CE utilizou recursos de precatório do Fundef para quitar obrigações com pessoal do magistério municipal, mediante abonos, favorecendo-se diretamente da medida.

90. A responsabilização do ente público é recorrente na jurisprudência do TCU. O Acórdão 4491/2020-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamim Zymler, em seu enunciado, afirma que "Havendo comprovação de que os recursos repassados mediante convênio ou instrumento congênere foram aplicados com desvio de finalidade em benefício da pessoa jurídica de direito público interno, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do ente federado". O Acórdão 3594/2022- TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, por sua vez, dita em seu enunciado que "O desvio de finalidade em convênio, com benefício à comunidade, conduz à imputação de débito ao município convenente e ao julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa ao gestor." Por fim, cita-se o Acórdão 5224/2015-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, que em seu enunciado diz que "Quando os recursos conveniados são aplicados indevidamente em benefício de estado, Distrito Federal ou município, sem que haja locupletamento por parte do agente público, o ente federado favorecido responde pelo ressarcimento da dívida, não havendo como imputar débito ao gestor, sem prejuízo da possibilidade de aplicação de multa a este último."

23. Portanto, mesmo diante de circunstâncias atenuantes no plano da conduta individual da então Prefeita - como a existência de demanda judicial, pressão de sindicato e de lei municipal autorizando os pagamentos de abonos -, a responsabilização do Município encontra fundamento na responsabilidade objetiva, derivada do enriquecimento indevido ou benefício institucional auferido com o uso de recursos federais em desconformidade com a legislação pertinente (desvio de finalidade). Esse modelo de responsabilização é amplamente acolhido pelo TCU como mecanismo de proteção ao erário, especialmente quando o ente, ainda que de boa-fé, absorve para si os efeitos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

financeiros de uma conduta vedada, como foi o caso da destinação de recursos excepcionais do Fundef para pagamento de abonos, prática considerada incompatível com as normas de manutenção e desenvolvimento do ensino relacionadas ao uso dos recursos do antigo Fundef.

24. Em síntese, considera-se que a responsabilização do Município não exige demonstração de dolo, culpa ou má-fé institucional, pois as condutas avaliadas são as praticadas por seus agentes, que os representam, sendo suficiente a comprovação do benefício econômico decorrente da aplicação irregular dos recursos, conforme disciplinado na DN-TCU 57/2004. A irregularidade está no uso indevido, no desvio finalístico dos recursos em proveito próprio do Município, independentemente de ter havido, de sua parte ação dolosa ou culposa.

91. Dessa forma, à luz do art. 3ª da Decisão Normativa (DN) TCU nº 57/2004, o débito deve recair sobre o ente beneficiário dos recursos, isto é, o Município, e não sobre a gestora a título pessoal.

92. Nessa perspectiva, a imputação do débito exclusivamente ao Município mostra-se a solução tecnicamente mais adequada, pois é o ente federado que detém a titularidade dos recursos, a competência para sua gestão e o dever de recompor a aplicação indevida, independentemente da responsabilização pessoal do agente que praticou o ato irregular.

93. Conclui-se, assim, que, embora o pagamento de abonos com recursos de precatórios do Fundef seja irregular e não se enquadre como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, o contexto de erro interpretativo, pressão sindical, ameaça de judicialização e lei municipal autorizando o pagamento afasta a configuração de erro grosseiro e de culpa grave por parte da gestora. O débito deve ser imputado exclusivamente ao Município, com determinação de recomposição da conta específica do precatório, em estrita observância aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da responsabilização na medida da culpabilidade.

94. Dessa forma, assiste razão parcialmente à Responsável quanto aos argumentos ora enfrentados.

*95. **Alegações de defesa:** Segundo a Responsável, a Lei Fundamental, ao lado do princípio da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da igualdade substancial, teria prestigiado exclusivamente o princípio da boa-fé como corolário lógico, consagrando a teoria dos direitos fundamentais. Alega que a boa-fé é um princípio efetivo, tanto que, em 1990, teria sido expresso no Código de Defesa do Consumidor (artigo 4º, inciso III da lei 8.078). Defende que, diante do novo texto constitucional, a boa-fé objetiva teria sido tida como um valor autônomo, não relacionado com a vontade e devendo ser aplicada tanto nos ramos do direito público quanto no direito privado. Argumenta que, a partir da promulgação da Constituição Federal, a autonomia da vontade deve ceder seu lugar às exigências éticas da boa-fé, e que todos os comportamentos sociais regulamentados pelo direito devem ser norteados pela lealdade e confiança (peça 21, p. 15-16).*

96. Afirma que o princípio da boa-fé estaria implícito no texto constitucional, encontrando fundamento nos princípios explícitos da Constituição, como a segurança jurídica, a dignidade da pessoa humana, a solidariedade social e a moralidade. Cita Flávio Alves Martins, que define o princípio da boa-fé como modelo de conduta e releva suas funções interpretativa, controladora e integradora. Alega que a legislação infraconstitucional, por meio da Lei nº 9.784/99, teria conferido efetividade à boa-fé objetiva ao estabelecer previsão expressa de ser a boa-fé uma regra de conduta que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

Administração deve seguir no processo administrativo (art. 2º, parágrafo único, IV) e que deve ser respeitada na autuação dos administrados (art. 4º, II) (peça 21, p. 16).

97. Menciona uma recente decisão da Primeira Câmara de Direito Público (processo nº 0000396-97.2018.8.06.0132 – Apelação Cível), em que o e. Desembargador Theodoro Silva Santos, relator, verberou no voto condutor que, em atenção à presunção de inocência, aplicável ao direito administrativo sancionador, presume-se que os gestores não concorreram dolosamente para o ilícito apontado, e que a regra do in dubio pro reo é uma medida de justiça. Afirma que esse voto prega, sob o olhar da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que o julgador deve analisar de maneira cautelosa e livre de preconceitos as argumentações apresentadas, a fim de evitar condenações injustas, taxando de ímprobas condutas não efetivamente demonstradas ou que não se mostrem capazes de lesar o erário ou macular os princípios da Administração Pública (peça 21, p. 17-18).

*98. **Análise:** Conforme exposto anteriormente, à luz dos elementos constantes dos autos, não há indícios de obtenção de vantagem indevida pela gestora ou por terceiros, tampouco de dolo específico voltado ao enriquecimento ilícito ou ao favorecimento ilegítimo, tendo os recursos federais oriundos de precatórios do Fundef sido aplicados em despesas próprias do Município, consistentes no pagamento de abonos ou rateios a professores da rede pública local.*

99. Esse reconhecimento, contudo, não conduz às conclusões pretendidas pela defesa, nem afasta a irregularidade apurada no âmbito do controle externo. Entende-se que a argumentação desenvolvida acerca do princípio da boa-fé — embora correta em abstrato e amplamente aceita na doutrina e na legislação infraconstitucional — não possui o alcance jurídico necessário para convalidar atos praticados em desconformidade com vinculações constitucionais e legais expressas, tampouco para afastar o dever de recomposição do erário quando caracterizado o desvio de finalidade do gasto público.

100. Conforme já explicado ao longo desta instrução, a boa-fé objetiva, enquanto padrão ético de conduta e vetor interpretativo do ordenamento jurídico, não se confunde com cláusula geral de validação de atos ilegais. No âmbito da Administração Pública, sua função é orientar a atuação administrativa dentro dos limites do princípio da legalidade, e não o substituir.

101. Quanto à invocação de precedentes judiciais oriundos da esfera cível ou do direito administrativo sancionador, ainda que relevantes em seus respectivos contextos, não vincula o TCU, nem afasta a possibilidade de reconhecimento de irregularidade e de imputação de débito quando verificado o desvio de finalidade do recurso, em face do princípio da independência das instâncias. Conforme já explicado, apenas hipóteses excepcionais — como sentença penal absolutória fundada na inexistência do fato ou na negativa de autoria — possuem efeito vinculante quanto ao suporte fático, o que não se verifica no caso concreto.

102. Além disso, a utilização extensiva da boa-fé como fundamento para afastar a irregularidade ignora que a própria Constituição Federal, ao consagrar valores como dignidade da pessoa humana, solidariedade e segurança jurídica, também impôs vinculações rígidas à aplicação de determinadas receitas, como é o caso dos recursos do Fundef, cuja destinação específica decorre diretamente do art. 60 do ADCT e da legislação de regência. A observância dessas vinculações é expressão do próprio princípio da legalidade e da moralidade administrativa, não sendo possível relativizá-las com base em juízos subjetivos de intenção ou em avaliações genéricas de interesse público.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

103. Assim, embora se reconheça que a Responsável não atuou com má-fé nem praticou ato ímprobo, a argumentação defensiva incorre em equívoco ao pretender extrair da boa-fé objetiva efeitos jurídicos que o ordenamento não lhe confere no âmbito do controle externo. A boa-fé afasta, no caso concreto, a imputação de improbidade administrativa e a responsabilização pessoal por dolo, mas não afasta o dano, nem elide a irregularidade consistente na aplicação indevida de recursos federais vinculados, permanecendo hígida a necessidade de recomposição do erário.

104. Finalizada a análise das alegações de defesa prestadas pela Sra. Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano, propõe-se, em face de tudo o que foi discutido, o acatamento parcial das justificativas por ela prestadas, afastando-se a imputação de débito e se reconhecendo que a responsabilidade pelo ressarcimento da conta específica dos precatórios do Fundeb recai sobre o Município, eis que beneficiário direto da aplicação indevida dos recursos oriundos de precatórios do Fundef, além de que, conforme será visto a seguir, as alegações de defesa do ente federativo não foram capazes de afastar a responsabilidade pela recomposição dos valores à conta específica dos precatórios do Fundef.

105. Quanto às contas do gestor, entende-se cabível, em momento oportuno. o julgamento pela regularidade com ressalva, em razão da irregularidade objetiva verificada, mas sem imposição de sanção pessoal, diante da inexistência de culpa grave ou dolo em sua conduta e da ausência de benefício pessoal ou prejuízo direto ao erário.

Análise das alegações de defesa do Município de Itapajé/CE (peça 38)

*106. **Alegações de defesa:** De início, o Município traz uma síntese fática e processual dos fatos e da presente TCE (peça 38, p. 1-2), quando, então, argumenta que não teria obtido qualquer benefício financeiro direto ou indireto com a destinação dos valores ora questionados, que não haveria acréscimo patrimonial para o ente municipal nem aplicação do recurso em favor da Administração ou da coletividade, de sorte que a discussão sobre a legalidade do pagamento deveria ser circunscrita à responsabilidade pessoal da gestora que ordenou a despesa. (peça 38, p. 2).*

107. Segundo o Município, a aplicação dos recursos de precatórios do Fundef teria sido objeto de intensa discussão e evolução no cenário jurídico e de controle, tanto no TCU quanto no STF, culminando em alterações legislativas e jurisprudenciais, e seria neste complexo e mutável cenário que a conduta do Município de Itapajé/CE deveria ser analisada. Alega que, considerando que as questões inerentes ao contexto normativo e jurisprudencial já teriam sido ventiladas na tese defensiva da ex-gestora, o ente municipal se limitaria a demonstrar que eventual imputação de débito ao Município, na qualidade de pessoa jurídica de direito público, pela destinação de recursos do precatório do Fundeb para rateio entre profissionais da educação, não se coadunaria com as normas aplicáveis, conforme reconhecido pelos precedentes mais recentes do TCU (peça 38, p. 3).

108. Defende que, embora o posicionamento da unidade técnica do TCU aponte para a irregularidade do pagamento de rateio de recursos dos precatórios do Fundef pelo Município de Itapajé/CE, seria imperativo que o Tribunal observasse a distinção da responsabilidade do ente federado da responsabilidade pessoal do gestor responsável por ordenar a despesa, especialmente quando absolutamente inexistente qualquer benefício por parte do Município diante da conduta praticada pela então ordenadora de despesas. Argumenta que a jurisprudência do TCU teria evoluído para diferenciar a natureza da responsabilidade em casos de aplicação irregular de recursos federais, assentando que "a ausência de comprovação de aplicação dos recursos federais nas finalidades previstas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

sem evidência de benefício ao ente federado, impõe a responsabilização do gestor que deu causa ao dano ao Erário" (Acórdão 7.321/2022-TCU-1ª Câmara) (peça 38, p. 3).

109. Cita precedentes que tratam da mesma matéria, como o Acórdão 2.501/2025-TCU-1ª Câmara, que em caso de aplicação irregular de recursos dos precatórios do Fundef no Município de Amparo/PB, julgou as contas do Município regulares e as do ex-prefeito irregulares, com débito e multa, por não haver comprovação de que o ente federativo teria se beneficiado dos recursos desviados. Também menciona o Acórdão 3.540/2025-TCU-1ª Câmara, que em caso de utilização de recursos do Fundeb com finalidade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino básico, acolheu a defesa do Município e condenou o ex-gestor, por não haver comprovação de benefício à população local. Conclui que, para que o município seja condenado solidariamente, seriam necessários documentos que comprovassem a aplicação de verbas em favor da comunidade, uma vez que a mera realização de transferências da conta específica para contas bancárias de titularidade da prefeitura não seria suficiente para demonstrar que o município ou a coletividade se beneficiaram dos recursos federais repassados, conforme vasta jurisprudência do TCU (peça 38, p. 3-4).

110. Segundo o Município, de forma ainda mais explícita, porquanto se trataria de caso absolutamente análogo ao presente, em que a irregularidade apontada pela Corte de Contas diz respeito à realização de pagamentos a título de rateio do precatório do Fundef em favor de profissionais da educação, apresentou o caso tratado no Acórdão nº 4286/2025 – TCU – 1ª Câmara. Alega que este Acórdão, proferido na Sessão do dia 08/07/2025, em TCE referente ao Município de Pilões/PB, teria julgado as contas do Município regulares e as do ex-prefeito irregulares, com débito atribuído ao seu espólio, em caso de pagamentos indevidos de rateios aos profissionais da educação e utilização dos recursos em outras aplicações desvinculadas do MDE. Nesse Acórdão, afirma que, no caso do Município de Pilões/PB, o ex-gestor teria firmado acordo no processo 0800096-10.2017.8.15.0481, comprometendo-se a efetuar o repasse de 60% do valor do Precatório do Fundef aos seus professores, e que, após o acordo, o ex-prefeito teria procedido aos pagamentos e que, por isso, conclui-se que recairia sobre o ex-prefeito a responsabilização por essa parcela do dano, tendo em vista que não teria havido benefício algum para o Município de Pilões/PB dela decorrente, mas sim benefício pessoal de alguns profissionais do magistério em detrimento dos objetivos das instituições de ensino e do Plano Nacional de Educação (peça 38, p. 5-6).

111. Segundo o Município, o julgamento regular das contas do Município de Pilões/PB, no caso concreto acima, teria considerado situação absolutamente idêntica àquela atribuída ao Município de Itapajé/CE, qual seja, o rateio de valores oriundos de precatório do Fundef diretamente a profissionais do magistério. Alega que, a despeito da discussão quanto à legalidade do supracitado pagamento, que obviamente refletiria diretamente nos interesses da ex-gestora, fato é que indiscutivelmente a destinação do referido valor não teria resultado em qualquer benefício direto ou indireto ao Município de Itapajé/CE enquanto ente federado, tampouco à respectiva coletividade, que não fora beneficiada por qualquer política pública decorrente da destinação dos recursos em questão (peça 38, p. 6).

112. Defende que não se discute nestes autos o pagamento de remuneração ordinária ou qualquer outra obrigação financeira do ente público para com os profissionais da educação ou decorrentes do respectivo vínculo, o que, por certo, atrairia a conclusão de beneficiamento da municipalidade na utilização do recurso. Argumenta que, como muito bem ressaltou o Ministro Walton Alencar Rodrigues, em seu voto condutor do acórdão acima referenciado, houve "apenas o benefício pessoal de alguns profissionais do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

magistério" através do pagamento de um abono (rateio), o que, nem de longe, poderia ser interpretado como proveito à Administração Pública municipal ou à coletividade (peça 38, p. 6).

113. Conclui que seria manifesta a ausência de responsabilidade do Município de Itapajé/CE pelo débito apurado, e que a imputação de débito, se for o caso, deveria recair exclusivamente sobre a gestora responsável pela ordem de despesa, que é a pessoa física a quem se imputa a conduta individual de ordenação, não havendo como atribuir à entidade municipal – enquanto pessoa jurídica distinta de seus gestores – qualquer conduta dolosa ou culposa (peça 38, p. 7).

*114. **Análise**: As alegações do Município não merecem acolhimento, pois partem de premissas que não se ajustam ao contexto fático-jurídico específico destes autos nem ao regime de responsabilização definido pela Decisão Normativa TCU nº 57/2004, tal como reiteradamente aplicado pelo Tribunal de Contas da União.*

115. Inicialmente, embora seja correto afirmar que a matéria relativa aos precatórios do Fundef passou por debates e ajustes ao longo do tempo, tal circunstância não afasta a necessidade de análise concreta do nexo de benefício e da titularidade do dispêndio no caso específico. Conforme já explicado nesta instrução, a DN TCU nº 57/2004 estabelece critério objetivo para a imputação de débito: quando os recursos federais são aplicados em despesas institucionais, sem apropriação privada pelo gestor e sem desvio em favor de terceiros estranhos à Administração, o responsável pelo ressarcimento é o ente beneficiário, e não a pessoa física que ordenou a despesa.

116. No caso em tela, diversamente do que sustenta o Município, entende-se que houve benefício institucional, ainda que decorrente de aplicação juridicamente indevida. Os recursos do precatório do Fundef foram utilizados para pagamento de abonos ou rateios a profissionais da rede municipal de ensino, que integram a estrutura administrativa do próprio Município. Trata-se, portanto, de despesa em benefício da estrutura administrativa do ente federativo e não de vantagem apropriada pelo gestor ou por terceiros alheios à Administração. O fato de o benefício ter se materializado nos servidores municipais não descaracteriza o proveito institucional, pois o pagamento reforçou vínculo funcional existente e atendeu a interesses administrativos do próprio Município, ainda que em afronta à finalidade legal do recurso.

117. Não procede, assim, a alegação de inexistência de benefício ao ente federado. A DN TCU nº 57/2004 não exige que o benefício se traduza em obra pública, serviço finalístico direto ou política pública estruturante, bastando que os recursos tenham sido incorporados à dinâmica financeira do ente e empregados em despesas próprias de sua esfera administrativa, como ocorreu no presente caso. Considera-se que a distinção pretendida pela defesa — entre "benefício ao Município" e "benefício a servidores" — não se sustenta, pois os servidores da rede municipal integram a pessoa jurídica do Município para fins de responsabilidade financeira, quando o pagamento decorre de ato institucional e não de desvio pessoal.

118. Quanto à invocação de precedentes recentes do TCU que teriam afastado a responsabilidade do ente federativo, cumpre esclarecer que tais julgados foram proferidos em contextos fáticos próprios, nos quais se verificou, de forma expressa, a inexistência de benefício institucional ou a ocorrência de condutas personalíssimas do gestor, como apropriação privada, direcionamento irregular ou ausência total de vínculo entre a despesa e as atribuições do ente. Esses elementos não se reproduzem automaticamente em outros processos de TCE, sendo indevida a tentativa de generalização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

119. No presente caso, ao contrário dos paradigmas citados, os elementos constantes dos autos indicam que o Município foi o destinatário final da política remuneratória excepcional, ainda que irregular, pois utilizou recursos federais para custear despesa relacionada ao seu quadro funcional, o que atrai a aplicação direta da DN TCU nº 57/2004. Defende-se que a aferição do beneficiário do dano deve ser feita caso a caso, não havendo vinculação automática a decisões anteriores proferidas sob circunstâncias distintas.

120. Também não prospera o argumento de que a responsabilização deveria recair exclusivamente sobre a gestora, sob o fundamento de que apenas ela praticou o ato de ordenação de despesa. Conforme já assentado nesta instrução, a inexistência de má-fé, dolo ou enriquecimento ilícito afasta a imputação pessoal, sendo que o débito pode se deslocar para o ente federativo quando o gasto foi realizado em favor da própria estrutura da Administração. Nessas hipóteses, a responsabilidade é institucional, pois o Município é quem efetivamente se beneficiou da destinação indevida dos recursos.

121. Por fim, considera-se que a alegação de que o pagamento de abonos não geraria qualquer proveito à coletividade ignora que o critério adotado pela DN TCU nº 57/2004 não se confunde com juízo de conveniência, justiça distributiva ou impacto social da despesa, mas sim com a identificação objetiva de quem absorveu o dispêndio irregular. Ainda que se reconheça que o rateio não se converteu em política pública estruturante, permanece o fato de que os recursos federais foram desviados de sua finalidade legal em favor de despesa destinadas a servidores integrantes da estrutura administrativa do próprio Município, o que é suficiente para caracterizar o dano institucional.

122. Dessa forma, as alegações do ente municipal devem ser rejeitadas, pois não afastam a responsabilidade do Município pelo débito, à luz da Decisão Normativa TCU nº 57/2004, nem infirmam a conclusão de que, no caso concreto, o beneficiário do uso indevido dos recursos federais foi o próprio ente federado, ainda que a destinação tenha ocorrido por meio de pagamento irregular de abonos aos seus profissionais da rede de ensino.

CONCLUSÃO

123. O exame das alegações de defesa prestadas pela Sra. Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano permite concluir que ela agiu dentro de um contexto que demonstra que não atuou com culpa grave ou dolo ao firmar o acordo com o sindicato (peça 67 do TC 040.246/2023-0) e autorizar o pagamento de abonos, com recursos do precatório do Fundef, aos profissionais e professores da rede municipal, elementos subjetivos indispensáveis à responsabilização pessoal do gestor, conforme exige a jurisprudência pacífica do TCU (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

124. Dessa forma, propõe-se que suas alegações de defesa sejam parcialmente acatadas e que suas contas sejam, oportunamente, quando da decisão final de mérito, julgadas regulares com ressalvas, dando quitação ao responsável, com base nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, e 18 da Lei 8.433/1992 c/c o art. 208, § 2º, do RI/TCU (parágrafos 21-105).

Ressalvas: autorizar indevidamente o pagamento de rateio de valores em favor de profissionais da educação com recursos dos precatórios do Fundef, em afronta ao estabelecido nos arts. 25 da Lei 14.113/2020 e 70 da Lei 9.394/1996, e à jurisprudência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

consolidada do TCU, em especial aos Acórdãos 2.866/2018-TCU-Plenário, 1893/2022-TCU-Plenário.

125. Quanto ao citado Município de Itapajé/CE, propõe-se que suas alegações de defesa não sejam acatadas, pois não lograram êxito em afastar a sua responsabilidade pelo benefício indevido que obteve com o pagamento de abonos aos profissionais de sua rede de educação municipal, em desacordo ao estabelecido nos arts. 25 da Lei 14.113/2020 e 70 da Lei 9.394/1996, e à jurisprudência consolidada do TCU, notadamente os Acórdãos 2.866/2018-TCU-Plenário, 1893/2022-TCU-Plenário (parágrafos 105-122).

126. Em face da regra estabelecida no art. 3º da DN TCU 57/2004, se for comprovado o benefício do ente federado pela aplicação irregular dos recursos, o próprio Tribunal deverá condená-lo diretamente ao pagamento do débito, independentemente de eventual responsabilização pessoal do agente público. Tal hipótese normativa se aplica ao presente caso (parágrafos 86-93 e 114-122).

127. Por decorrência, propõe-se, quanto ao Município de Itapajé/CE, a fixação 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 fins de recolhimento do valor devido, esclarecendo-se que o pagamento tempestivo permitirá o julgamento das respectivas contas como regulares com ressalva.

25. Verifica-se ainda que não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada (parágrafos 10-18).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

128. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano (CPF: 209.233.683-53), ex-prefeita do Município de Itapajé/CE, na gestão 1/1/2021 a 31/12/2024;

b) não acatar as alegações de defesa prestadas pela Prefeitura Municipal de Itapajé/CE (CNPJ 07.683.956/0001-84);

c) fixar novo e improrrogável prazo à Prefeitura Municipal de Itapajé/CE (CNPJ 07.683.956/0001-84), 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 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 (R$)	*Data*
2.253.918,96	*5/4/2024*
1.984.763,65	*11/4/2024*

d) *dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapajé/CE (CNPJ 07.683.956/0001-84) 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.*"

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 45) divergiu da unidade técnica, nos seguintes termos:

> "*Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por força da determinação contida no Acórdão nº 10.028/2024 – TCU – 1ª Câmara, nos seguintes termos:*
>
> *VISTOS e relacionados estes autos que tratam de representação formulada pela Advocacia-Geral da União (AGU) dando conta de celebração de suposto acordo entre o Município de Itapajé/CE e o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, visando à utilização de recursos oriundos de precatório de ação judicial de complementação do Fundef, em desacordo com as condições estabelecidas pela jurisprudência do TCU,*
>
> *Considerando que o aludido ente municipal recebeu valores a título de precatórios de complementação do Fundef, antes da promulgação da Emenda à Constituição 114/2021 (16/12/2021);*
>
> *Considerando que o gestor municipal realizou o pagamento do rateio do precatório complementar em favor de profissionais da educação do município, em 11/4/2022; e*
>
> *Considerando que não restou comprovado que o aludido pagamento ocorreu em função de acordo homologado judicialmente;*
>
> *Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea "g", e 252 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da presente representação; em converter o processo feito em tomada de contas especial, autorizando-se a citação dos responsáveis, na forma proposta na instrução da unidade técnica acostada na peça 106; e em dar ciência desta decisão à AGU e à Prefeitura Municipal de Itapajé/CE, de acordo com os pareceres anteriores.*
>
> *A instrução referenciada nesse acordão continha a seguinte proposta:*
>
> *a) considerar procedente esta representação (itens: 27-65);*
>
> *b) determinar, na forma do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, autorizando, desde logo a citação do Município de Itapajé/CE (CNPJ 07.683.956/0001-84), na pessoa de seu representante legal, em solidariedade com a Sra. Maria Gorete Barroso Magalhaes Caetano (CPF 209.233.683-53), atual Prefeita de Itapajé/CE pelos débitos históricos de R$ 2.253.918,96 (5/4/2024) e de R$ 1.984.763,65 (11/4/2024), para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa ou recolham à conta específica dos precatórios do Fundef o valor a seguir discriminado, atualizado monetariamente desde a data ali inscrita até a do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, pela realização de rateio em favor de profissionais da educação com recursos dos precatórios do Fundef, em afronta ao estabelecido nos arts. 25 da Lei 14.113/2020 e 70 da Lei 9.394/1996, e aos Acórdãos 2.866/2018-TCU-Plenário, 1893/2022-TCU-Plenário (itens 58-72):*
>
> | *Valor (R$)* | *Data* |
> |---|---|
> | *2.253.918,96* | *5/4/2024* |
> | *1.984.763,65* | *11/4/2024* |
>
> *Valor atualizado do débito: R$ 4.424.990,22 (peça 105)*
>
> *c) apensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial que vier a ser autuado, na forma prevista no art. 41 da Resolução TCU 259/2014.*
>
> *Neste processo, foi efetivada a citação do Município de Itapajé/CE e de Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano, ex-prefeita dessa municipalidade. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE entendeu que não havia culpa a viabilizar a condenação da ex-prefeita, dessa forma, propôs que, no*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

momento oportuno suas contas sejam julgadas pela regularidade com ressalva. No que concerne ao município, propôs o não acolhimento das alegações de defesa e a fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito, com fundamento na seguinte conclusão (peça 42):

123. ***O exame das alegações de defesa prestadas pela Sra. Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano permite concluir que ela agiu dentro de um contexto que demonstra que não atuou com culpa grave ou dolo ao firmar o acordo com o sindicato (peça 67 do TC 040.246/2023-0) e autorizar o pagamento de abonos, com recursos do precatório do Fundef, aos profissionais e professores da rede municipal, elementos subjetivos indispensáveis à responsabilização pessoal do gestor, conforme exige a jurisprudência pacífica do TCU*** *(Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCUPlenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).*

124. ***Dessa forma, propõe-se que suas alegações de defesa sejam parcialmente acatadas e que suas contas sejam, oportunamente, quando da decisão final de mérito, julgadas regulares com ressalvas, dando quitação ao responsável****, com base nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, e 18 da Lei 8.433/1992 c/c o art. 208, § 2º, do RI/TCU (parágrafos 21-105). Ressalvas: autorizar indevidamente o pagamento de rateio de valores em favor de profissionais da educação com recursos dos precatórios do Fundef, em afronta ao estabelecido nos arts. 25 da Lei 14.113/2020 e 70 da Lei 9.394/1996, e à jurisprudência consolidada do TCU, em especial aos Acórdãos 2.866/2018-TCU-Plenário, 1893/2022- TCU-Plenário.*

125. ***Quanto ao citado Município de Itapajé/CE, propõe-se que suas alegações de defesa não sejam acatadas, pois não lograram êxito em afastar a sua responsabilidade pelo benefício indevido que obteve com o pagamento de abonos aos profissionais de sua rede de educação municipal****, em desacordo ao estabelecido nos arts. 25 da Lei 14.113/2020 e 70 da Lei 9.394/1996, e à jurisprudência consolidada do TCU, notadamente os Acórdãos 2.866/2018-TCU-Plenário, 1893/2022-TCU-Plenário (parágrafos 105-122).*

126. Em face da regra estabelecida no art. 3º da DN TCU 57/2004, se for comprovado o benefício do ente federado pela aplicação irregular dos recursos, o próprio Tribunal deverá condená-lo diretamente ao pagamento do débito, independentemente de eventual responsabilização pessoal do agente público. Tal hipótese normativa se aplica ao presente caso (parágrafos 86-93 e 114-122).

127. Por decorrência, propõe-se, quanto ao Município de Itapajé/CE, a fixação 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 fins de recolhimento do valor devido, esclarecendo-se que o pagamento tempestivo permitirá o julgamento das respectivas contas como regulares com ressalva. 25. Verifica-se ainda que não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada (parágrafos 10-18).

Em relação à proposta da unidade técnica de julgamento das contas da ex-prefeita pela regularidade com ressalva, entende-se que foi analisada a responsabilidade sob um prisma subjetivo e não se detectou dolo ou erro grosseiro por parte da gestora. Trata-se de análise aderente à jurisprudência dessa Corte, conforme os seguintes precedentes:

Boletim de jurisprudência 248
Acórdão 2860/2018 Plenário (Auditoria, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)
Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Conduta.
O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.

Boletim de jurisprudência 275
Acórdão 1689/2019 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Sanção. Deveres.

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

Assim, não há qualquer reparo à proposta da unidade técnica de isentar a responsabilidade da ex-prefeita e julgar suas contas pela regularidade com ressalva.

No que concerne ao débito, considera-se pertinente tecer considerações adicionais.

Deve-se mencionar o julgamento pelo STF da ADPF 528. Nesse aresto, o Pretório Excelso viabilizou o pagamento de honorários advocatícios com os juros de mora dos precatórios do FUNDEF/FUNDEB:

EMENTA: DIREITO À EDUCAÇÃO. COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB. COMO VERBAS DE NATUREZA EXTRAORDINÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE DO AFASTAMENTO DA SUBVINCULAÇÃO QUE DETERMINA A APLICAÇÃO DE 60% DOS RECURSOS ANUAIS TOTAIS DOS FUNDOS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. IMPOSSIBILIDADE DO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS COM RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB. CARACTERIZAÇÃO DE DESVIO DE VERBAS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADAS À EDUCAÇÃO. PRECEDENTES. CONSTITUCIONALIDADE DO ACÓRDÃO 1.824/2017 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INCIDÊNCIA DA EC 114/2021. IMPROCEDÊNCIA.

1. A orientação do TCU que afasta a incidência da regra do art. 22 da Lei 11.494/2007 aos recursos de complementação do FUNDEB pagos por meio de precatórios encontra-se em conformidade com os preceitos constitucionais que visam a resguardar o direito à educação e a valorização dos profissionais da educação básica.

2. O caráter extraordinário da complementação dessa verba justifica o afastamento da subvinculação, pois a aplicação do art. 60, XII, do ADCT, c/c art. 22 da Lei 11.494/2007, implicaria em pontual e insustentável aumento salarial dos professores do ensino básico, que, em razão da regra de irredutibilidade salarial, teria como efeito pressionar o orçamento público municipal nos períodos subsequentes – sem o respectivo aporte de novas receitas derivadas de inexistentes precatórios –, acarretando o investimento em salários além do patamar previsto constitucionalmente, em prejuízo de outras ações de ensino a serem financiadas com os mesmos recursos.

3. É inconstitucional o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, que devem ser utilizados exclusivamente em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino. Precedentes.

4. A vinculação constitucional em questão não se aplica aos encargos moratórios que podem servir ao pagamento de honorários advocatícios contratuais devidamente ajustados, pois conforme decidido por essa CORTE, "os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso" *(RE 2461*

91-RG, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/3/2021, DJe de 8/4/2021).

5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada IMPROCEDENTE.

(ADPF 528, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-075 DIVULG 20-04-2022 PUBLIC 22-04-2022)

Em resumo, o STF decidiu que os juros moratórios possuem autonomia em relação à verba principal em mora. Esse entendimento também está consignado no seguinte precedente:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. EFEITOS INFRINGENTES CONCEDIDOS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS. FUNDEF-FUNDEB. ADPF 528. LIMITES. ENCARGOS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

MORATÓRIOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS COM EFEITOS INFRINGENTES.

1. No julgamento da ADPF 528, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o caráter constitucionalmente vinculado das verbas orientadas à educação inseridas no FUDEB-FUNDEF.

2. O pagamento dos honorários advocatícios contratuais referente à condenação de complementação de transferência de verbas destinadas ao FUNDEB-FUNDEF revela-se cabível quando incidentes sobre ***eventuais encargos moratórios, que não estão constitucionalmente vinculados e possuem natureza jurídica autônoma da verba principal em mora.***

3. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para admitir o agravo e DAR provimento ao recurso extraordinário, com fundamento no disposto no artigo 932, V, do Código de Processo Civil/2015 e no 21, § 1º, do RISTF, reformando o acórdão recorrido para admitir a execução dos honorários advocatícios contratuais na forma do decidido pelo Pleno desta Corte no julgamento da ADPF 528.

(ARE 1375480 AgR-ED, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 22/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-02-2023 PUBLIC 27-02-2023)

Dessa forma, o Município de Itapajé/CE não tinha a obrigação de utilizar os recursos dos juros de mora em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, esses valores não podem compor o débito apurado nesta TCE.

No seguinte excerto da instrução que subsidiou o acórdão que fez a conversão dos autos em TCE (peça 4), a unidade técnica segmentou os valores dos juros de mora relativos aos precatórios:

10. Após coligir os documentos recebidos, a AudEducação asseverou que os precatórios recebidos pelo Município de Itapajé/CE foram pagos antes da EC 114/2021, motivo pelo qual eventual rateio é irregular, salvo se determinado por decisão judicial impositiva. Identificou que o ente municipal recebeu o valor total de R$ 32.457.745,40 em dois precatórios (29.338.124,80 + 3.119.620,60), dos quais R$ 11.865.833,20 correspondem a juros de mora e R$ 20.591.912,20 ao principal (peça 49).

Entretanto, no excerto seguinte, defendeu o afastamento do entendimento consignado pelo STF na ADPF 528, pois "o valor dos juros de mora dos precatórios de complementação do Fundef costuma ser inferior aos 60% usualmente rateados pelos Municípios":

43. Não obstante, entende-se que tal entendimento não afasta a relevância do Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário, pois o valor dos juros de mora dos precatórios de complementação do Fundef costuma ser inferior aos 60% usualmente rateados pelos Municípios.

44. Nesse sentido, em relação ao impacto da ADPF 528 nos processos relativos à aplicação dos precatórios de complementação do Fundef, firmaram-se os seguintes entendimentos no Acórdão 2461/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues: i) o TCU é competente para fiscalizar a totalidade do valor recebido, quando os juros de mora forem depositados na mesma conta do principal ou quando não for possível segregar os valores (item 9.2.1); ii) eventual condenação ao ressarcimento do dano ao erário se limita aos recursos federais (valor do principal), havendo presunção relativa, passível de ser elidida pelo jurisdicionado, de que os valores utilizados indevidamente se referem ao principal.

45. Tais entendimentos representam superação da posição que vinha sendo firmada no sentido da incompetência do TCU para fiscalização do montante dos juros de mora. Portanto, verifica-se que, de acordo com o atual entendimento desta Corte, o principal impacto da ADPF 528 nos processos relativos à complementação do Fundef é a limitação do valor do débito a ser imputado pelo Tribunal, caso se constate a aplicação irregular dos recursos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

Em acréscimo, naquela oportunidade, a Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos defendeu a superação da posição de que o TCU seria incompetente para fiscalizar o montante dos juros de mora, com fundamento em acórdão relatado pelo Min. Walton Alencar Rodrigues em 2023. No caso, haveria uma presunção de que os valores indevidamente aplicados seriam relativos ao montante principal.

No presente caso, o montante dos juros de mora corresponde a R$ 11.865.833,20, valor substancialmente superior ao débito (R$ 4.238.682.61).

É importante explicitar que o TCU se reconheceu incompetente para fiscalizar a aplicação dos juros de mora dos precatórios do Fundef, diante da decisão do STF na ADPF 528, conforme o seguinte precedente:

Boletim de jurisprudência 430
Acórdão 10387/2022 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin
Competência do TCU. Fundos. Fundeb. Fundef. Precatório. Juros de mora.
Não compete ao TCU fiscalizar a aplicação de recursos oriundos dos juros de mora de precatórios do Fundef, pois tais valores pertencem ao ente da Federação autor da demanda judicial, não integrando o referido fundo.

Boletim de jurisprudência 506
Acórdão 6539/2024 Primeira Câmara (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)
Competência do TCU. Fundos. Fundeb. Fundef. Precatório. Juros de mora. Honorários advocatícios. Tomada de contas especial. Arquivamento.
A tomada de contas especial instaurada em razão do pagamento de honorários advocatícios com recursos de precatórios do Fundef deve ser arquivada, por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, quando constatado que os valores correspondentes aos juros moratórios dos precatórios são suficientes para arcar com os pagamentos realizados, tendo em vista que esses valores pertencem ao ente da Federação autor da demanda judicial, restando afastada a competência do TCU para fiscalizar a sua aplicação.

Assim, em que pese o precedente citado pela unidade técnica, registra-se a existência de posições divergentes, inclusive de acórdão mais recente, no sentido da incompetência do TCU para fiscalizar os juros de mora de modo geral.

Dessa forma, temos uma situação de inexistência de débito, pois o valor supostamente irregular está compreendido nos juros de mora que, conforme a jurisprudência dessa Corte, são de titularidade dos entes subnacionais, conforme o próprio precedente de 2023 citado anteriormente:

Boletim de jurisprudência 476
Acórdão 2461/2023 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)
Competência do TCU. Fundos. Fundeb. Juros de mora. Fundef. Precatório. Entendimento.
Em relação às despesas realizadas com recursos oriundos de precatórios judiciais federais recebidos por entes subnacionais, à exceção do pagamento de honorários advocatícios contratuais: (i) nos casos em que os juros de mora forem depositados na mesma conta do valor principal, bem como nos demais casos em que não seja possível segregar esses valores, o TCU é competente para fiscalizar o total de recursos recebidos; (ii) havendo dano ao erário, a condenação em débito deverá limitar-se ao valor total das parcelas de origem federal, ***entre as quais não se incluem os juros de mora, que são de titularidade dos entes subnacionais****.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

A unidade técnica entendeu que há uma presunção de os valores irregulares estarem contidos no montante principal e não nos juros de mora.

Em sua última instrução (peça 42), a AudTCE afirmou que o Acórdão nº 2.461/2023 – TCU – Plenário era anterior aos pagamentos sob exame e não poderia convalidar pagamentos anteriores:

45. No que se refere à invocação da ADPF 528 e de seus desdobramentos, cumpre informar que o reconhecimento da natureza indenizatória dos juros de mora dos precatórios do Fundef não se estende ao valor principal nem autoriza, de forma ampla, a flexibilização da destinação dos recursos. O Acórdão 2.461/2023-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, ao incorporar os efeitos da ADPF 528, reafirmou expressamente a competência do TCU para fiscalizar a aplicação desses recursos e manteve íntegra a vedação ao uso do principal dos precatórios em despesas de pessoal, limitando eventuais efeitos apenas aos juros de mora, e ainda assim com restrições. Tal entendimento, além de posterior aos fatos analisados, não convalida condutas pretéritas nem amplia a margem de discricionariedade do gestor.

Porém, idêntica situação destes autos foi analisada no TC-002.756/2024-2, também da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. *Naquela oportunidade, tanto a unidade técnica quanto este membro do MPTCU concluíram pela ausência de dano ao erário pelo fato de* ***o valor do suposto débito ser inferior ao montante remanescente de juros de mora após o pagamento dos honorários****. A única divergência residiu no encaminhamento do processo, enquanto a unidade técnica propôs o arquivamento do feito pela ausência dos pressupostos, propusemos o julgamento das contas pela regularidade.*

A 1ª Câmara desta Corte, por meio do Acórdão nº 3.193/2025 – TCU – 1ª Câmara, assentou a inexistência de débito*, quanto ao mérito acolheu a proposta da unidade técnica de arquivar o feito pela ausência de pressupostos para o regular desenvolvimento do feito:*

VISTOS e relacionados estes autos de tomada de conta especial instaurada em razão da determinação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1480/2023-TCU-Plenário, em razão de realização de despesas com a utilização de recursos oriundos de precatório do Fundef em finalidades desvinculadas da manutenção e do desenvolvimento da educação básica (MDE), pelo Município de Camalaú/PB;

Considerando que, por intermédio da decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 528, o STF decidiu que é constitucional o pagamento de honorários advocatícios até o limite do valor dos juros moratórios dos precatórios do Fundef;

Considerando que a AudTCE concluiu, à luz dos critérios estabelecidos pelo STF na ADPF 528, que o montante dos juros de mora superou o valor do possível débito e propôs arquivamento dos autos em razão da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

Considerando que o Relator perfilha o entendimento de que, realizada a citação na tomada de contas especial, a elisão do débito ou da responsabilidade, em regra, não será motivo para arquivamento pela ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, tal como proposto pelo MPTCU;

Considerando, por outro lado, que, na grande maioria dos processos com o mesmo objeto já trazidos à apreciação da Primeira Câmara, o colegiado decidiu pelo arquivamento dos autos em razão da ausência de pressupostos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

Considerando que o art. 143, inciso III, alínea "b", do Regimento Interno do TCU autoriza submeter ao Colegiado, mediante Relação, processos em que o Relator acolha um dos pareceres que, mesmo divergentes, não concluam pela irregularidade;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, alínea "b", 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU, em determinar o arquivamento deste processo, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, dando ciência ao município e aos responsáveis, de acordo com o parecer da AudTCE.

Acrescente-se precedente recente no mesmo sentido:

Boletim de jurisprudência 546

Acórdão 3968/2025 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

Competência do TCU. Fundos. Fundeb. Precatório. Juros de mora. Tomada de contas especial. Arquivamento. Fundef.

A tomada de contas especial instaurada em razão da aplicação de recursos de precatórios do Fundef em despesas desvinculadas da manutenção e do desenvolvimento da educação básica deve ser arquivada, por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, quando ***constatado que os valores correspondentes aos juros de mora dos precatórios são suficientes para arcar com os pagamentos das referidas despesas, tendo em vista que esses valores pertencem ao ente da Federação autor da demanda judicial, restando afastada a competência do TCU para fiscalizar a sua aplicação.***

Dada a identidade das teses jurídica, propõe-se que também neste caso se considere inexistente débito a ser perseguido pelo TCU.

Dessa forma, propomos o julgamento das contas da ex-prefeita e do município pela regularidade com ressalva."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318194.

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada em atendimento ao Acórdão 10.028/2024-1ª Câmara (peça 3), proferido no processo TC 040.246/2023-0, que trata de representação formulada pela Advocacia-Geral da União (AGU) dando conta de celebração de suposto acordo entre o Município de Itapajé/CE e o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Itapajé/CE (Sispumi), visando à utilização de recursos oriundos de precatório de ação judicial de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em desacordo com a legislação pertinente e as condições estabelecidas pela jurisprudência do TCU.

2. Na mencionada representação, concluiu-se pela sua procedência, uma vez que se observou o pagamento irregular de rateio dos recursos dos precatórios do Fundef em favor de profissionais da educação, em dissonância com os Acórdãos 2.866/2018-Plenário, 1.893/2022-Plenário e a Lei 14.325/2022.

3. Em razão da irregularidade, neste processo foi realizada a citação do Município de Itapajé/CE e da Sra. Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano, então prefeita da municipalidade.

4. Em sua defesa, a então gestora municipal alega, em síntese, que (i) teria agido de boa-fé, fundamentada no cenário normativo da época, marcado por controvérsias sobre a aplicação dos precatórios do Fundef; (ii) atuou com transparência e no melhor interesse público, visando garantir a continuidade dos serviços educacionais e a valorização dos profissionais do magistério; (iii) a aplicação retroativa de entendimentos posteriormente consolidados (como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 528 e acórdãos do TCU) seria desproporcional e contrária à segurança jurídica; (iv) não houve ato de improbidade administrativa, pois esta exigiria a comprovação de dolo, má-fé ou desonestidade, elementos que não estariam presentes no caso; (v) sua responsabilização por juros de mora incidentes sobre precatórios relativos a exercícios anteriores à sua gestão, alegando que não participou do fato gerador do crédito; e que (vi) a decisão de firmar acordo para o pagamento de abonos foi influenciada por lei municipal específica, pressão sindical e pela necessidade de prevenir conflitos judiciais, o que reforçaria a ausência de conduta dolosa ou desprezo consciente às normas.

5. Já o Município de Itapajé/CE sustenta que não obteve qualquer benefício financeiro, direto ou indireto, com a destinação dos recursos questionados. Defende a necessidade de distinguir a responsabilidade pessoal do gestor (que ordenou a despesa) da responsabilidade do ente federado, argumentando que, na ausência de comprovação de benefício à municipalidade, a responsabilidade pelo débito deve recair exclusivamente sobre a pessoa física da ex-gestora.

6. Além disso, cita precedentes deste Tribunal (como os Acórdãos 7.321/2022, 2.501/2025, 3.540/2025 e, especialmente, o 4.286/2025, todos da Primeira Câmara) para sustentar que, em casos análogos de rateio de precatórios do Fundef, o TCU tem julgado as contas do município regulares e imputado o débito ao ex-gestor, por entender que o pagamento de abonos não configura proveito à Administração Pública ou à coletividade. Nesse sentido, argumenta que o pagamento em questão não se referiu à remuneração ordinária ou a outras obrigações financeiras do município para com os profissionais da educação, o que reforça a tese de que não houve benefício institucional ou economia de recursos próprios da municipalidade.

II

7. Após o exame dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica propõe acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria Gorete Barroso Magalhães Caetano, ex-prefeita do Município de Itapajé/CE, na gestão de 1º/1/2021 a 31/12/2024; não acatar as alegações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318195.

de defesa prestadas pelo Município de Itapajé/CE e fixar novo e improrrogável prazo ao ente municipal, para que recolha, à conta bancária específica criada exclusivamente com propósito de gerir os recursos do precatório do Fundef no município, os valores dos débitos apurados.

8. Por sua vez, o representante do **Parquet** divergiu da unidade técnica. Apontou que, quando constatado que os valores correspondentes aos juros de mora dos precatórios são suficientes para arcar com os pagamentos das despesas impugnadas, resta afastada a competência do TCU para fiscalizar a sua aplicação. Assim, propõe que as contas dos responsáveis sejam julgadas regulares com ressalva.

III

9. Com as devidas vênias à unidade técnica, entendo que assiste razão ao representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).

10. A questão central trazida à discussão pelo MPTCU diz respeito à inexistência de débito.

11. Por ocasião do julgamento da ADPF 528, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento de extrema relevância para a matéria em exame: o de que os juros moratórios possuem natureza jurídica autônoma em relação à verba principal em mora.

12. Na decisão, o STF dispôs que "*a vinculação constitucional em questão não se aplica aos encargos moratórios*", pois "*os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso*" (Recurso Extraordinário (RE) 855091-RG).

13. A consequência lógica e direta desse raciocínio é que o Município de Itapajé/CE não tinha a obrigação de utilizar os recursos provenientes dos juros de mora em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Esses valores, portanto, não podem compor o débito apurado nesta tomada de contas especial.

14. No caso em apreço, verifico que a própria unidade técnica, na instrução que subsidiou a conversão dos autos em tomada de contas especial, procedeu à segregação dos valores dos precatórios recebidos pelo município:

> Valor total recebido: R$ 32.457.745,40 (em dois precatórios);
>
> Parcela correspondente ao principal: R$ 20.591.912,20;
>
> Parcela correspondente aos juros de mora: R$ 11.865.833,20.

15. Comparando-se os montantes, constata-se que o valor dos juros de mora (R$ 11.865.833,20) é substancialmente superior ao débito apurado (R$ 4.238.682,61). Em outras palavras, o montante supostamente aplicado de forma irregular está integralmente compreendido dentro da parcela de juros de mora, que, conforme a jurisprudência consolidada, pertence ao ente federado e não se submete à vinculação constitucional da educação.

16. Nesse ponto, peço vênias, uma vez mais, para divergir da linha argumentativa da unidade técnica que, embora reconhecesse a relevância da ADPF 528, defendeu que o entendimento do STF não afastaria a competência do TCU, invocando o Acórdão 2.461/2023-Plenário e a tese da "*presunção*" de que os valores irregulares estariam contidos no principal.

17. Entendo que essa posição não é a que melhor se harmoniza com a jurisprudência mais recente e consolidada desta Corte. Com efeito, o próprio TCU reconheceu sua incompetência para fiscalizar a aplicação dos juros de mora dos precatórios do Fundef, em decorrência da decisão do STF na ADPF 528. Nesse sentido, cito os Acórdãos 10.387/2022 e 6.539/2024, ambos da Primeira Câmara.

18. Observo, ainda, que mesmo o precedente invocado pela unidade técnica (Acórdão 2.461/2023-Plenário) estabelece de forma expressa que, "*havendo dano ao erário, a condenação em débito deverá limitar-se ao valor total das parcelas de origem federal, entre as quais não se incluem os juros de mora, que são de titularidade dos entes subnacionais*".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318195.

19. A unidade técnica argumentou que o Acórdão 2.461/2023-Plenário seria posterior aos fatos e não poderia convalidar condutas pretéritas. Ocorre que a discussão aqui tratada não é acerca da convalidação de conduta irregular, mas sim sobre a própria existência de débito e a competência desta Corte para apurá-lo. A natureza autônoma dos juros de mora e a titularidade desses recursos pelos entes subnacionais não são questões que surgiram com a mencionada decisão. São questões que decorrem da própria natureza jurídica das verbas, tal como reconhecida pelo STF na ADPF 528 e em precedentes anteriores (como no RE 855091-RG). Portanto, trata-se de reconhecimento de uma realidade jurídica preexistente, e não de inovação normativa com efeitos retroativos.

20. Assim, reconhecida a inexistência de débito, o encaminhamento processual a ser dado deve ser o arquivamento por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de novembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318195.

ACÓRDÃO Nº 5861/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 026.251/2024-8.
1.1. Apenso: 040.246/2023-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Maria Gorete Barroso Magalhaes Caetano (209.233.683-53); Prefeitura Municipal de Itapajé - CE (07.683.956/0001-84).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Itapajé - CE.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Pedro Marcelo Clares de Andrade (48608/OAB-CE) e Sammuel David de Andrade Medeiros e Barbosa (24326/OAB-CE), representando Maria Gorete Barroso Magalhaes Caetano; Francisco Jardel Rodrigues de Sousa (32787/OAB-CE) e Lidenira Cavalcante Mendonca Vieira (16731/OAB-CE), representando Prefeitura Municipal de Itapajé - CE.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada em atendimento ao Acórdão 10.028/2024-1ª Câmara, proferido no processo TC 040.246/2023-0, que trata de representação formulada pela Advocacia-Geral da União (AGU) dando conta de celebração de suposto acordo entre o Município de Itapajé/CE e o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Itapajé/CE (Sispumi), visando à utilização de recursos oriundos de precatório de ação judicial de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em desacordo com a legislação pertinente e as condições estabelecidas pela jurisprudência do TCU,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. arquivar o processo, sem julgamento de mérito, ante a ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, conforme o art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno/TCU; e

9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados.

10. Ata n° 39/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 10/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5861-39/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Odair Cunha (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81318200.