



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 08610/15

Objeto: Consulta

Relator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Interessados: Prefeito Municipal de João Pessoa (Luciano Cartaxo Pires de Sá), Procurador- Geral do Município de João Pessoa (Adelmar Azevedo Régis), Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento, Gestão e Finanças (Tárcio Handel Pessoa) e Secretária Chefe da Controladoria Geral do Estado da Paraíba (Ana Maria Cartaxo B. de Albuquerque)

**EMENTA:** PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA. – **CONSULTA** – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE EMISSÃO DE PARECER NORMATIVO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 1º, INCISO IX, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 C/C O ART. 2º, INCISO XV, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL – Questionamentos acerca da utilização de VALORES NÃO TRANSFERIDOS VOLUNTARIAMENTE PELA UNIÃO: DESVINCULAÇÃO AO FUNDEB DE RECURSOS FINANCEIROS DECORRENTES DE DECISÃO JUDICIAL. EQUIVALÊNCIA A UMA INDENIZAÇÃO. O crédito judicial equivale a uma indenização e, portanto, pode ser gasto em outras políticas públicas, com obediência à Constituição Federal, à Lei do Orçamento e à Lei 4.320/64. **1.** Resposta aos consulentes nos termos do Voto do Relator e do Parecer do Órgão Ministerial. **2.** À vista da importância do assunto e considerando a função pedagógica, orientadora e preventiva desta Corte, além de dar conhecimento às partes integrantes da relação processual que se dê conhecimento aos jurisdicionados que administram recursos do FUNDEB.

**PARECER PN TC 00005/2015**

### RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de João Pessoa (Luciano Cartaxo Pires de Sá), e pelo Procurador-Geral do Município de João Pessoa (Adelmar Azevedo Régis), a respeito da vinculação de recursos financeiros oriundos de decisões judiciais que tratam de despesas como, p. ex., o FUNDEB/FUNDEF.

Segundo os consulentes, haveria fundada dúvida, por parte de entes públicos estaduais e municipais, sobre a destinação de quantias judicialmente adjudicadas em processos contra a União que discutissem as complementações federais ao FUNDEF/FUNDEB.

Em momento posterior, o Secretário do Planejamento, Orçamento, Gestão e Finanças (Tárcio Handel Pessoa) e a Secretária Chefe da Controladoria Geral do Estado (Ana Maria Cartaxo B. Albuquerque), alegando interesse no assunto, requereram seu ingresso no feito e, por medida de economia, passaram a integrar a relação processual.

Submetido o documento à apreciação da Consultoria Jurídica Administrativa – CJ-ADM, esta, preliminarmente, entendeu que a consulta, por tratar sobre aplicação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 08610/15

contribuições da União para composição do FUNDEB não deve ser respondida já que cuida de matéria estranha à competência do TCE/PB.

No mérito, ultrapassada essa preliminar, indicou que o crédito judicial equivale a uma indenização à Prefeitura, que poderá gastar a verba adjudicada em qualquer ação ou programa previsto no seu orçamento e não necessariamente em FUNDEB/ FUNDEF.

A unidade de instrução (DILIC), produziu relatório de fl. 29/31, cujos principais trechos passo a transcrever:

**1ª Questão:** Se o município “A”, em tese, receber recursos financeiros por intermédio de decisão judicial, oriundos da rubrica de execução contra a Fazenda Pública, em ação cujo objeto é complementação de valores do FUNDEF, pode essa edilidade investi-los livremente dentro de quaisquer políticas públicas (infraestrutura, saúde, educação pessoal, etc.)?

**Resposta da Auditoria:** “Não. Os recursos em questão tiveram por origem diferenças de recursos não repassados devidamente à época e relacionados ao FUNDEF, portanto, estão intrinsecamente vinculados à Lei nº 9.424/96, devendo a sua utilização obedecer as previsões contidas nos artigos 2º e 7º da citada legislação.”

**2ª Questão:** “Na hipótese de se entender que esse valor a ser recebido por decisão judicial esteja vinculado ao FUNDEF, pode o município empregá-lo ao seu critério, desde que dentro da mesma área de abrangência que originou o crédito judicialmente alcançado?”

**Resposta da Auditoria:** “Sim, desde que esta área de abrangência esteja limitada às previsões contidas na Lei 9.424/96, que os gastos sejam realizados em consonância com o que preconiza a Lei 9.394/96 (LDB) e de acordo com os regramentos previstos na Lei 4.320/64, na LC 101/00 e na Lei 8.666/93, quando for o caso.”

**3ª Questão:** “Na hipótese desse valor a ser recebido por decisão judicial se referir a um período superior a 12 (doze) meses, isto é, a quantia a ser percebida judicialmente englobar os 5 (cinco) anos anteriores ao ajuizamento da ação, por exemplo, pode o município usufruir desse mesmo prazo (5 anos) para investi-lo dada a excepcionalidade de seu recebimento.”

**Resposta da Auditoria:** “ ... Sim, ressaltando que estes recursos devem ser mantidos em conta vinculada, junto à instituição financeira depositária dos recursos (Banco do Brasil), devendo os rendimentos das aplicações financeiras serem incorporados ao Fundo para utilização exclusiva na finalidade a que se destinam (FUNDEF), devendo, ainda, os saldos, serem utilizados por meio da abertura de créditos adicionais nos exercícios subsequentes àquele em que efetivamente vier a ocorrer o ingresso dos recursos nos cofres municipais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 08610/15

O processo foi encaminhado ao Ministério Público Especial e, para melhor clareza no entendimento, passo a transcrever principais trechos da manifestação de seu representante, digníssimo Procurador Marcílio Toscano Franca Filho:

“ À primeira vista, a situação discutida nestes autos parece ser simples: Em uma hipotética demanda judicial, determinado ente da federação pleiteia a complementação de verbas da União para o FUNDEB/FUNDEF. Em seguida, ao receber uma decisão judicial favorável, os recursos financeiros não poderiam ter outra destinação senão aquela vinculada à própria origem da demanda, ou seja, a melhoria da educação. É princípio jurídico elementar que o acessório (o resultado da ação judicial) deve seguir o principal (o próprio bem jurídico defendido na ação, i. e., o desenvolvimento e a melhoria da educação). Diante de um cenário assim, delineado, a resposta da Auditoria (fls. 29/31) andou bem.

Essa situação aparentemente simples, todavia, se dá de maneira completamente diversa na complexa prática da Administração Pública local: no dia-a-dia da gestão municipal, uma ação judicial desse tipo, pleiteando uma complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA do FUNDEB) contra a União, leva anos para ser concluída, posto que, depois do processo de conhecimento, vem ainda a etapa executória e os demorados precatórios. Quando o município chega a receber o valor reivindicado do Governo Federal, isso com frequência ocorre muitos anos depois daquele exercício financeiro em que os recursos deveriam ter sido empregados. Nesse quadro, o gestor público municipal se viu obrigado a utilizar os recursos do orçamento local para cumprir todas as metas educacionais previstas na Constituição e na legislação ordinária.

Mesmo sem contar com a complementação federal, o Prefeito tem de cumprir os percentuais constitucionais e legais com educação, sob pena de ver rejeitadas as suas contas, com as conseqüências cíveis (improbidade administrativa), eleitorais (ficha suja e inelegibilidade), políticas (crime de responsabilidade e impeachment) e penais (crime comum) decorrentes.

O princípio da anualidade encontra-se presente em toda a dinâmica do FUNDEB. Essa anualidade, via de regra, não permite a transferência, para outro(s) exercício(s), das obrigações que, por lei, devem ser cumpridas em cada exercício isoladamente. As poucas exceções são previstas na própria legislação de regência. Esse foi, aliás, o exato sentido do pronunciamento da d. Consultoria Jurídica da Corte (fls. 8/13): “entendemos que a hipótese trazida com a consulta é de ressarcimento de verbas, comprovadamente aplicadas com recursos próprios do Município em razão do inadimplemento da União da obrigação de transferir, dentro dos critérios legalmente estabelecidos, as parcelas destinadas ao FUNDEF/FUNDEB.”

Não parece aplicável aqui o parágrafo único do art. 8º. da Lei Complementar 101/2000, in verbis: “Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.” Falta exatamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 08610/15

ao crédito judicial adjudicado a tal “vinculação” referida pelo dispositivo legal em questão.

Esse raciocínio, de clareza acaciana, já mereceu inúmeras decisões judiciais nesses exatos termos, relatadas pelo Desembargador Federal Rogério Fialho, também Professor na Universidade Federal da Paraíba:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. FUNDEF. VMAA. (...) VINCULAÇÃO DOS VALORES EXCLUSIVAMENTE À EDUCAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. VALORES NÃO TRANSFERIDOS VOLUNTARIAMENTE. EQUIVALÊNCIA A UMA INDENIZAÇÃO. (...) A despeito do ponto de vista pessoal do Relator em sentido oposto (vide voto vencido proferido no julgamento do AGTR 138720/PE. DJe 21/11/2014), esta eg. Corte firmou compreensão de que, quando o Município é forçado a ingressar em juízo para obter a complementação de valores dos repasses do VMAA do FUNDEF, que não lhe foram transferidos voluntariamente, o crédito judicial equivale a uma indenização para a recomposição desses recursos. Precedentes. 5. A execução contra a Fazenda pública é um novo processo que segue o rito estabelecido no art. 100, da Constituição Federal e, no campo da legislação infraconstitucional, o iter estabelecido no art. 730 e seguintes do CPC, havendo a instauração de uma nova demanda processual. (...)” (TRF 5ª. Região, AC 578295, Relator(a) Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, DJE 26/02/2015, p. 231)

“A despeito do ponto de vista pessoal do Relator em sentido oposto (vide voto vencido proferido no julgamento do AGTR 138720/PE. DJe 21/11/2014), esta eg. Corte firmou compreensão de que, quando o Município é forçado a ingressar em juízo para obter a complementação de valores dos repasses do VMAA do FUNDEF, que não lhe foram transferidos voluntariamente, o crédito judicial equivale a uma indenização para a recomposição desses recursos. Precedentes. Retenção dos honorários advocatícios contratuais cabível.” (TRF 5ª. Região, AG 141500, Relator Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, DJE 30/04/2015, p. 272)

E concluiu opinando, à luz dos precedentes judiciais, pelo conhecimento da consulta e, no mérito, no sentido de que o crédito judicial equivale a uma indenização e, portanto, pode ser gasto em outras políticas públicas, com obediência à Lei do Orçamento e à Lei 4.320/64.

É o relatório.

**Conselheiro Fernando Rodrigues Catão (Relator):** A matéria objeto da presente Consulta é relevante com repercussão aos jurisdicionados que administram recursos do FUNDEF.

Observou-se a legitimidade das autoridades consulentes, a pertinência da questão hipotética e como já destacada, o interesse público.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 08610/15

No ponto. Entendo que todas as despesas realizadas na Função Educação cujos recursos não foram originários da suplementação obrigatória da União ou mesmo, aquelas desabrigadas pelo que estabelece a legislação que rege o financiamento da Educação básica (Leis 9.424/96 – FUNDEF e 11.494/2007 - FUNDEB), foram, à época, cobertas pelo administrador público em detrimento de outros gastos não menos importantes como Saúde e Segurança Pública, os quais deixaram de ser realizados ao longo do tempo para o atendimento das necessidades financeiras inadiáveis e habitualmente crescentes com a Educação.

Na esteira deste raciocínio, é de se concluir que as verbas recebidas por via judicial são partes integrantes das receitas do Ente e, de tal modo, devem ser aplicadas ao talante do gestor, respeitadas, todavia, as vinculações constitucionais obrigatórias pertinentes à Educação e à Saúde e, bem assim, à Lei do Orçamento e à Lei 4.320/64.

Assim, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno:

1. Tome conhecimento da consulta e, no mérito, discordando parcialmente do órgão Auditor e, em total sintonia com o Ministerial, pelo entendimento de que os recursos que não foram transferidos voluntariamente conforme previsão legal, tem equivalência a uma indenização e, por isso mesmo, são integrantes das receitas do Município, podendo, como bem salientou o eminente Procurador, ser utilizados, em outras políticas públicas, com obediência à Lei do Orçamento e à Lei 4.320/64, e ainda, atender às vinculações constitucionais atinentes às aplicações em Saúde e Educação.

2. À vista da importância do assunto e, considerando a função pedagógica, orientadora e preventiva desta Corte, além de dar conhecimento às partes integrantes da relação processual, que se dê conhecimento aos jurisdicionados que administram recursos do FUNDEB.

É o voto.

### DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

*VISTOS, RELATADOS e DISCUTIDOS* os presentes autos do Processo TC nº 08610/15, que trata de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de João Pessoa (Luciano Cartaxo Pires de Sá), e pelo Procurador-Geral do Município de João Pessoa (Adelmar Azevedo Régis), a respeito da vinculação de recursos financeiros oriundos de decisões judiciais que tratam de despesas como, p. ex., o FUNDEF/FUNDEB,

*O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA* decide, por unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, em conhecer da consulta e, no mérito:

1. Tomar conhecimento da consulta e, no mérito, discordando parcialmente do órgão Auditor e, em total sintonia com o Ministerial, pelo entendimento de que os recursos que não foram transferidos voluntariamente conforme previsão legal, tem equivalência a uma indenização e, por isso mesmo, são integrantes das receitas do Município, podendo, como bem salientou o eminente Procurador, ser utilizados, em outras políticas públicas, com obediência à Lei do Orçamento, à Lei 4.320/64, e ainda, atender às vinculações constitucionais atinentes às aplicações em Saúde e Educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 08610/15

2. À vista da importância do assunto e, considerando a função pedagógica, orientadora e preventiva desta Corte, além de dar conhecimento às partes integrantes da relação processual, dar conhecimento aos jurisdicionados que administram recursos do FUNDEB.

Presente ao julgamento a Dra. Procuradora-Geral.

TCE - PLENÁRIO MINISTRO JOÃO AGRIPINO  
19 de agosto de 2015.

Conselheiro André Carlo Torres Pontes  
Presidente em exercício

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão  
Relator

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Antonio Nominando Diniz Filho

Conselheiro em exercício Oscar Mamede Santiago Melo

Fui presente:

Elvira Samara Pereira de Oliveira  
Procuradora Geral