



Processo: TC/025632/2017
Tipo: REPRESENTAÇÃO
Assunto: Representação c/c medida cautelar ref. irregularidades na aplicação dos recursos dos precatórios do FUNDEF.
Interessado: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Teresina - SINDSERM
Relator: Joaquim Kennedy Nogueira Barros
Procurador: Raissa Maria Rezende de Deus Barbosa

Senhor Relator,

1. Dos Fatos

Trata-se de Representação, com pedido de liminar, formulada pelo **Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Teresina - SINDSERM** em face do Município de Teresina, o qual veicula violação de Decisão emanada por esta Corte de Contas no que tange à aplicação dos recursos complementares do FUNDEF (diferença na complementação devida pela União), referente a exercícios anteriores, recebidos por esta municipalidade no exercício de 2016.

Os Representantes informam que *"houve transferências e pagamentos da conta vinculada a partir do dia 28/11/2017 e que o acórdão nº 2.711-A/17, que determina a abertura de duas contas correntes vinculadas para os recursos do FUNDEF não foi respeitado"*. Informam, ainda, que o saldo da referida conta no dia 29/11/2017 era de R\$ 23.588.171,35. Detalham, também, na peça exordial as determinações exaradas por este TCE, ressaltando o descumprimento de todas elas, pois não houve a abertura de duas contas vinculadas, uma para o depósito dos valores correspondentes ao percentual de 60% e outra para o montante equivalente aos 40%, bem como não houve apresentação de um plano de aplicação dos recursos.

Requerem, ao final, o bloqueio dos valores em conta, bem como a devolução dos valores utilizados indevidamente, restaurando-se o valor do saldo existente em momento anterior,



no montante de R\$ 35.203.997,93. Após, que seja cumprida a decisão do Tribunal de Contas do Estado com a abertura das duas contas correntes/aplicações vinculadas e a apresentação de um plano de aplicação dos referidos recursos.

É o breve relatório.

Em atenção ao despacho de peça 04, passamos a análise da presente Representação.

2. Do Direito

O cerne da questão gira em torno da aplicação regular dos valores recebidos pelo Município de Teresina, a título de verbas complementares do FUNDEF (exercícios anteriores), repassados pela União (Precatório Judicial nº 92.401.01).

Faz-se necessário, inicialmente, contextualizar a forma de ingresso desses valores nos cofres públicos, pois especialmente Teresina, dentre os municípios do Estado do Piauí que receberam verbas complementares pretéritas do FUNDEF, teve a particularidade de ter firmado um contrato de cessão de crédito junto ao Banco do Brasil para recebimento antecipado do valor referente ao Precatório judicial.

A discussão teve largo alcance nesta Corte de Contas em razão da Denúncia TC/014755/16 e da Representação TC/014827/17 interpostas em face da municipalidade, as quais discutiam sobre a regularidade da realização do contrato de cessão de crédito que autorizou a antecipação do repasse dos valores do precatório devido pela União, mediante pagamento de juros.

Esta Divisão Técnica já havia se manifestado em relatório que integra os dois processos mencionados, concluindo pela irregularidade da cessão de crédito entabulada em razão de ter-se configurado uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, realizada sem a observância dos mandamentos legais, proibida, inclusive, no último ano do mandato do chefe do Poder Executivo.

Ocorre que, a **Decisão nº 1.772/17** proferida pelo Plenário desta Corte, por maioria, em sessão no dia 09 de novembro de 2017, julgou improcedentes Denúncia e Representação, com o conseqüente arquivamento de ambas, *“tendo em vista que diante da judicialização da questão ora analisada, com a conseqüente homologação do contrato de cessão de crédito definitiva*



*firmado entre o Banco do Brasil e o município de Teresina, através de decisão transitada em julgada, **falece a competência desta Corte de Contas para reanalisar e prolar nova decisão sobre a matéria**". Por ocasião da prolação da referida decisão foi decidido também pelo desbloqueio imediato dos valores depositados na conta do FUNDEF (conta corrente e poupança – Conta nº 58024-4, Agência 3791-5).*

A particularidade da situação do município de Teresina (recebimento dos valores mediante formalização de contrato de cessão de crédito) não afasta a obrigatoriedade do mesmo em observar os mandamentos legais (utilização dos recursos vinculados com ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica de qualidade), bem como observar as decisões proferidas por esta Corte de Contas no que concerne à aplicabilidade desses valores.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF existiu até o ano de 2007 quando foi substituído pelo FUNDEB, que possui a mesma natureza do fundo anterior (contábil) e se destina a manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação.

Resta claro que o Fundo foi criado com um propósito específico de garantir a aplicação de um percentual dos recursos na educação. Enquanto permaneceu como FUNDEF, esse percentual era destinado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental público e valorização do magistério (art. 2º, da Lei nº 9.424/1996). Como FUNDEB, o fundo manteve a sua destinação vinculada à manutenção e ao desenvolvimento da educação, com alcance, todavia, além do ensino fundamental, pois passou a alcançar toda a educação básica (ensino infantil, fundamental e médio).

A aplicação desses recursos, portanto, considerando que o repasse via precatório não desnatura a sua característica de recurso vinculado, nos termos do art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, **deve estar voltada exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino.**

Ressalta-se, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União, que a aplicação dos recursos decorrentes da diferença na complementação da União na vigência do FUNDEF, considerando que a Lei 9.424/96 encontra-se revogada, deve ser amparada nas regras da Lei do



FUNDEB (Lei nº 11.494/2007), a qual prevê em seu art. 21 que os recursos dos Fundos serão utilizados em ações consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 70 da Lei nº 9.394/1996, *in verbis*:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Considerando a legislação de regência, o entendimento desta Divisão Técnica é de que os recursos sejam aplicados com a **educação**, segundo a redação do artigo supramencionado.

Este Tribunal de Contas, como órgão responsável pela fiscalização dos gastos públicos, se manifestou em diversas oportunidades sobre a aplicação dos recursos recebidos a título de complementação do FUNDEF, senão vejamos.

O Plenário desta Corte proferiu Decisão nº 088/17, acolhendo a proposta apresentada pelo Ministério Público de Contas sobre a regulamentação da aplicação dos recursos dos precatórios judiciais do FUNDEF, o que culminou com a edição da **Decisão Normativa nº 27**, de 08 de março de 2017, a qual dispõe:

- 1º)** Nos casos dos municípios que possuem Regime Próprio de Previdência Social, a prioridade de utilização dos recursos ora regulamentados será com pagamento de débitos previdenciários; em segunda ordem de prioridade, o gestor deverá pagar os débitos trabalhistas dos servidores da educação oriundos de decisões judiciais;
- 2º)** Os gestores deverão adequar as leis orçamentárias municipais (LDO, LOA e PPA), para a devida aplicação dos recursos oriundos de precatórios judiciais do FUNDEF;
- 3º)** O gestor não será obrigado a utilizar o valor integral do precatório no exercício de 2017, podendo planejar a aplicação em mais de um exercício, desde que previstas nas leis orçamentárias municipais (LDO, LOA e PPA);
- 4º)** Na aplicação dos quarenta por cento do valor dos recursos oriundos de precatórios judiciais do FUNDEF, os gestores deverão observar as destinações e vedações previstas nos arts. 70 e 71, respectivamente, da Lei das diretrizes e bases da educação nacional, Lei nº 9.394/96;
- 5º)** Na aplicação dos sessenta por cento do valor dos recursos oriundos de precatórios judiciais do FUNDEF, deverá ser feita, alternativamente: 5.1) Em forma de abono, o qual deverá ser regulamentado por lei municipal que preveja as



regras de concessão, garantindo-se a transparência e isonomia; 5.2) Por aumento da remuneração, que também será regido por lei municipal garantindo-se a transparência e isonomia; **6º)** Caso haja descumprimento destas determinações será determinado o imediato bloqueio das contas municipais, em razão do descumprimento de orientação deste Tribunal, nos termos do art. 86, inciso V da Lei Orgânica deste TCE/PI.

Em momento posterior, em Sessão Plenária Extraordinária nº 03, de 22 de setembro de 2017, foi vista, relatada e discutida a matéria e, por meio da Decisão nº 02/17, em consonância com a Decisão Normativa nº 27, esta Corte determinou:

- a)** A abertura de 2 (duas) contas vinculadas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino com o depósito dos recursos do antigo FUNDEF conforme abaixo especificado:
 - a.1)** Uma conta Aplicação que receberá os rendimentos da aplicação e permanecerá bloqueada, para a qual serão transferidos 60% (sessenta por cento) dos recursos recebidos a título de precatórios do FUNDEF, com a finalidade de garantir o pagamento de créditos trabalhistas aos profissionais do magistério, no caso de eventual decisão judicial que reconheça o direito dessa categoria a percepção de diferenças remuneratórias de exercícios financeiros anteriores;
 - a.2)** Uma Conta Corrente/Aplicação para a qual serão transferidos os 40% (quarenta por cento) restantes dos recursos do FUNDEF, que também permanecerão bloqueados, até a apreciação por este Tribunal de Contas do cumprimento dos termos da alínea "b";
- b)** A apresentação de um Plano de Aplicação de Recursos, em estrita observância a Decisão Normativa nº 27, para aplicação de 40% (quarenta por cento) dos valores recebidos pelo município a título de Precatórios Judiciais decorrentes de diferenças de repasses realizados ao antigo FUNDEF, podendo tais recursos, facultativamente, ser destinados ao pagamento de profissionais da educação;
- c)** A efetiva comprovação de autorização legislativa para aplicação dos recursos citados na alínea "b", mediante apresentação de Lei Orçamentária Municipal ou de Lei de Créditos Adicionais Suplementares ou Especiais;
- d)** Que se abstenham de pagar honorários advocatícios com recursos oriundos dos Precatórios do FUNDEF, sem prejuízo da verificação da legalidade das contratações dos serviços técnicos especializados.

As decisões mencionadas são complementares e se destinam a orientar, em atenção ao controle preventivo exercido por este Tribunal, os municípios no que concerne à regular aplicação dos recursos públicos.

Identificou-se, após a interposição da presente Representação, que o Município de Teresina não apresentou a este Tribunal de Contas um Plano de Aplicação dos Recursos, nem promoveu a abertura das duas contas vinculadas, e vem despendendo os valores recebidos, consoante verificação dos extratos bancários, em pesquisa ao sistema do Banco do Brasil efetuada por este corpo técnico (documentação em anexo).



Constataram-se duas transferências no montante de R\$ 8.031.140,63 e R\$ 11.124.164,43, realizadas, respectivamente, no dia 28/11/2017 e 28/12/2017, para a Agência 3791 Conta 1002-2 da Prefeitura de Teresina (conta destinada ao pagamento da folha de pessoal do município de Teresina).

Verificaram-se, ainda, pagamentos realizados por meio de ordem bancárias emitidas tanto nos meses de novembro e dezembro de 2017 com valores elevados, na ordem de milhões (extratos em anexo).

Esta Divisão Técnica solicitou, ainda, a discriminação das referidas ordens bancárias, no que foi prontamente atendido, no entanto, a análise não foi conclusiva acerca da regular aplicação dos recursos (em conformidade com o que prescreve a legislação de regência), razão porque foram solicitados, na data de hoje (26/01/2018), através de contato telefônico com a Contadora da Prefeitura Municipal de Teresina, a Sr^a. Melissa Rocha, os resumos das folhas de pagamentos que foram pagas por meio das mencionadas ordens bancárias (não disponíveis ainda em nossos sistemas internos).

Conquanto não seja possível (ainda) concluir sobre a regularidade da aplicação dos recursos em discussão, esta Divisão entende que não foram observadas as decisões proferidas por esta Corte de Contas, senão vejamos.

O município de Teresina não apresentou o plano de aplicação dos recursos, em conformidade com a Decisão Normativa nº 27, nem promoveu a abertura das duas contas vinculadas a manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante detalhou a Decisão nº 02/17.

Conforme extrato bancário gerado a partir do sistema do Banco do Brasil, verificou-se que os recursos estão depositados na conta aplicação nº 58024-4, agência 3791-5 do Banco do Brasil. No entanto, não foi identificada a segregação do montante do precatório judicial do FUNDEF em 60% e 40%, e tampouco apresentada comprovação da abertura das 02 (duas) contas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, onde deverão ser depositados os referidos recursos, tudo nos termos da alínea "a", "a.1" e "a.2" da Decisão TCE-PI 02/17.



A falta de planejamento compromete a boa gestão dos recursos públicos. Planejar é etapa obrigatória de uma gestão transparente e enxuta. Nesse sentido, dispõe o art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (grifo nosso).

Registre-se que a falta de segregação dos recursos, na forma estabelecida pela Decisão TCE-PI nº 02/17, pode ocasionar o surgimento de passivos decorrentes de eventuais demandas judiciais interpostas pela categoria dos profissionais do magistério, repercutindo, deste modo, no equilíbrio das finanças municipais principalmente pelo montante expressivo dos valores envolvidos, e considerando, ainda, que em vários municípios já houve a judicialização da questão por parte da classe interessada.

Não bastasse isso, a Diretoria de Gestão e Informação Estratégica e Combate a Corrupção – DGECON (antigo NUGEI) promoveu a verificação da aplicação dos recursos creditados na conta do FUNDEF (originários do precatório judicial), quanto à sua regularidade, em cumprimento a determinação deste TCE-PI (Decisão Plenária nº 1.024/17), e proferiu relatório, no qual constatou a utilização dos recursos do FUNDEF para pagamento de restos a pagar, inscritos em 2014 e 2015 (ambos pagos em 2016) e inscritos em 2016 com pagamento em 2017 (fls. 41/44 do Processo TC/016523/2017), no montante total de **R\$ 15.982.869,71** (quinze milhões novecentos e oitenta e dois mil oitocentos e sessenta e nove reais e setenta e um centavos).

Entende esta IV DFAM que a ausência de plano de aplicação viabiliza o pagamento de restos a pagar com recursos do FUNDEF, o que, a priori, não atende a legislação de regência, pois não promove a melhoria e o desenvolvimento do ensino no momento da sua execução (aplicação em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino básico).

Nesse sentido, apregoa a própria **Lei Municipal nº 4.920/2016, de 13 de julho de 2016**, publicada no Diário Oficial do Município de Teresina nº 1.930/2016 do dia 13/07/2016, que



autorizou o Poder Executivo a ceder às Instituições Financeiras os créditos decorrentes de precatórios federais, a qual determinou que os recursos dessa cessão seriam destinados exclusivamente ao financiamento de projetos, ações e programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, in verbis:

Art. 3º Os RECURSOS FINANCEIROS DECORRENTES DA CESSÃO DE CRÉDITO, de que trata esta Lei, serão destinados, EXCLUSIVAMENTE, ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, nos termos da Lei Federal nº 11.494/2007, ou outra que a substituir. (grifo nosso)

Verificou-se, ademais, que o saldo atual (29/01/2018) da conta vinculada dos recursos da Educação (Agência 3791-5, Conta 58024-4 do Banco do Brasil) é de **R\$ 8.115.451,32** (oito milhões cento e quinze mil quatrocentos e cinquenta e um reais e trinta e dois centavos).

Considerando o descumprimento das Decisões exaradas por este Tribunal; considerando o montante já despendido (resta pouco mais de oito milhões de um total de R\$ 210.667.000,00), é urgente a apresentação do plano de aplicação dos recursos do FUNDEF.

Esta Divisão entende, também, que os elementos apresentados nos autos são suficientes para determinar o bloqueio dos valores da referida conta até que se cumpra a decisão desta Corte de Contas.

No que concerne ao pedido de devolução dos valores empregados eventualmente de forma irregular, esta Divisão deixa para se manifestar após a análise da documentação solicitada e a apresentação da defesa.

3. Conclusão

Diante dos fatos aduzidos, esta IV DFAM sugere ao Conselheiro Relator do processo de Denúncia em tela:

1. Que determine o bloqueio os valores que ainda restam na conta aplicação nº 58024-4, agência 3791-5 do Banco do Brasil (recursos pretéritos do FUNDEF), pelas razões expostas;
2. Que determine a citação do gestor municipal para que apresente a sua defesa;



- 3.** Que determine a apresentação do resumo das folhas de pagamentos que foram pagas com as ordens bancárias emitidas nos meses de novembro e dezembro de 2017, já solicitadas através de contato telefônico, considerando que as informações ainda não foram disponibilizadas via SAGRES-Contábil.

É o que nos cumpre informar.

Teresina (PI), 30 de janeiro de 2018.

(assinado digitalmente)

Suely Ramos Ribeiro Gonçalves
Auditora de Controle Externo – IV DFAM

(assinado digitalmente)

Irlane Castro Leite Mota Rocha
Auditora de Controle Externo – IV DFAM

Visto:

(assinado digitalmente)

Paulo Sérgio Castelo Branco Carvalho Neves
Auditor de Controle Externo
Chefe da IV DFAM

Visto:

(assinado digitalmente)

Vilmar Barros Miranda
Auditor de Controle Externo
Diretor da DFAM

